

KHALID S.Ag., M.Hum



ILMU PERUNDANG UNDANGAN

Editor :
Fatimah, MA
Syafruddin Syam, M.Ag



Diterbitkan atas kerjasama :
CV. MANHAJI dengan
FAKULTAS SYARIAH IAIN
Sumatera Utara - Medan 2014

Khalid, S.Ag., M.Hum.

ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

Editor:

**Fatimah, MA.
Syafuruddin Syam, M.Ag.**



Diterbitkan atas Kerjasama
CV. MANHAJI dengan **FAKULTAS SYARIAH**
IAIN Sumatera Utara
Medan
2014

Khalid, S.Ag., M.Hum.

ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

Editor:

**Fatimah, MA.
Syafuruddin Syam, M.Ag.**



Diterbitkan atas Kerjasama
CV. MANHAJI dengan **FAKULTAS SYARIAH**
IAIN Sumatera Utara
Medan
2014

ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

Penulis :

Khalid, S.Ag., SH., M.Hum.

Editor :

Fatimah, MA.

Syafruddin Syam, M.Ag

Copyright © 2014

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
All Rights Reserved

Penata Letak : Johan Iskandar, S.Si

Perancang Sampul : Johan Iskandar, S.Si.

Diterbitkan atas Kerjasama

CV. Manhaji dan Fakultas Syariah

IAIN Sumatera Utara

Medan

Jl. IAIN/Sutomo Ujung No.8 Medan

e-mail: cvmanhaji@yahoo.com - cvmanhaji@gmail.com

Cetakan Pertama : Oktober 2014

ISBN: 978-602-71624-2-6

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis persembahkan kepada Allah Swt. yang telah memberikan beragam anugerah nikmat sehingga tulisan ini dapat disajikan, dalam rangka upaya untuk ikut ambil bagian dalam sumbangan pemikiran dalam disiplin ilmu hukum. Di tengah dahaga intelektualitas, penulis diberi jalan oleh Sang Pemberi Petunjuk yang dengan perintahnya penulis menorehkan keinginan ilmiah dalam melahirkan karya tulis tentang ilmu perundang-undangan.

Konstruksi hukum di Indonesia saat ini telah bergulir ke era perubahan politik hukum yang lebih demokratis. Suasana kemerdekaan berpikir dan saling koreksi dari semua pihak telah melahirkan kondisi hukum di Indonesia semakin berbenah untuk mencari sistem hukum yang ideal. Karena itu masyarakat harus diberikan pendidikan legalistik agar keran perubahan yang telah terbuka lebar tetap berada pada ranah kebaikan.

Buku ini merupakan upaya dari penulis untuk memberikan informasi tentang apa dan bagaimana perundang-undangan di Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjadi acuan tentang Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang akan menjadi rujukan dalam memuat peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Buku ini akan berbicara tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangannya.

Buku ini sejatinya adalah salah satu karya akademik yang berupaya untuk memberikan berbagai informasi dalam disiplin ilmu perundang-undangan, namun penulis menyadari banyaknya kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Karenanya dari lubuk hati yang paling dalam, maka diharapkan kepada para pembaca dapat memberikan kritik dan saran untuk

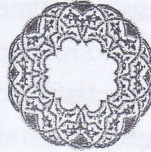
penyempurnaan buku ini agar lebih pada masa yang akan datang. Kepada Bapak Dekan Fakultas Syari'ah IAIN SU, Dr. Saidurrahman, M.Ag, penulis mengucapkan terima kasih atas atensinya demikian juga para Dosen di lingkungan Fakultas Syari'ah IAIN SU penulis mengucapkan terima kasih. Semoga karya ini bermanfaat bagi para pemerhati kajian-kajian dalam bidang hukum khususnya dalam hal ilmu perundang-undangan. Amin.

Penulis

DAFTAR ISI

	hlm.
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI	vii
 BAB I : SUMBER HUKUM	 ix
A. Pengertian Sumber Hukum	1
B. Penemuan Hukum	4
 BAB II : PENGERTIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	 7
A. Pengertian Peraturan Perundang-undangan	7
B. Sejarah dan Asal Usul Peraturan Perundang-undangan	8
C. Pengertian Umum Perihal Peraturan Perundang-undangan	13
 BAB III : TEORI DAN LANDASAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	 17
A. Teori Perundang-undangan	17
B. Teori Pembentukan Undang-Undang	19
C. Teori Negara Hukum	21
 BAB IV : ASAS PEMBENTUKAN DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	 25
A. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ..	25
B. Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan ..	25
 BAB V : JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	 29
A. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan ...	29
B. Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat	31

BAB VI :PROSES DAN TEKNIK PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	43
A. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	43
B. Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	59
DAFTAR PUSTAKA	90
BIOGRAFI PENULIS	93



BAB I SUMBER HUKUM

A. Pengertian Sumber Hukum

Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kemudian ditegaskan kembali pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni: Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Sedangkan dalam Pasal 3 ayat (1) menyebutkan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.

Perkataan sumber hukum menurut Usep Ranawijaya memiliki 2 (dua) arti, arti pertama adalah sumber sebagai penyebab adanya hukum. Dan penyebab adanya hukum tidak lain adalah keyakinan hukum dari orang-orang yang melakukan peranan menentukan tentang apa yang harus menjadi hukum di dalam negara. Sumber hukum dalam arti yang demikian ini di dalam kamus Belanda dikenal dengan nama *welbron*. Sedangkan arti kedua adalah sumber hukum dalam pengertian bentuk perumusan kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam masyarakat dari mana kita dapat

mengetahui apa yang menjadi hukum itu. Sumber hukum dalam arti formal ini dikenal dalam bahasa Belanda dengan nama *kenbron*.¹

Pendapat Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta juga memberikan pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan sumber hukum ini. Menurutnya, sumber hukum dipakai dalam 2 (dua) arti. Yang pertama, untuk menjawab pertanyaan, “mengapa hukum itu mengikat?” Pertanyaan ini bisa juga dirumuskan, “apa sumber (kekuatan) hukum hingga mengikat atau dipatuhi manusia?” Pengertian sumber hukum dalam arti ini dinamakan sumber hukum dalam arti materiil. Yang kedua, yaitu untuk menjawab pertanyaan, “di manakah kita bisa dapatkan atau temukan aturan-aturan hukum yang mengatur kehidupan kita itu?” Sumber hukum dalam arti kata ini dinamakan sumber hukum dalam arti formal.²

Sumber hukum dalam arti materiil maupun sumber hukum dalam arti formal kedua-duanya penting, namun untuk mempelajari ilmu perundang-undangan, sumber-sumber hukum dalam arti formal itu lebih dapat membantu di mana saja kita bisa mendapatkan atau menemukan ketentuan-ketentuan hukum atau kaidah-kidah hukum yang perlu diketahui.

Penyelidikan sumber hukum menurut Bagir Manan akan memberikan petunjuk tentang bagaimana dan di mana hukum itu berada. Menelaah dan mempelajari sumber hukum memerlukan kehati-hatian, karena istilah sumber hukum mengandung berbagai pengertian. Tanpa kehati-hatian dan kecermatan yang mendalam mengenai apa yang dimaksud dengan sumber hukum dapat menimbulkan kekeliruan, bahkan menyesatkan.³

Untuk meneliti sumber hukum terlebih dahulu harus ditentukan dari sudut mana sumber hukum itu dilihat, apakah dari sudut ilmu hukum, ilmu ekonomi, sejarah, filsafat, atau ilmu kemasyarakatan, mengenai hal

¹ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, h. 22.

² Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 2000, h. 54.

³ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung: Armico, 1987, h. 9.

ini tidak lepas dari sudut pandang pemahaman sosiologis, historis dan filosofis.

Menurut Bagir Manan mengutip pendapat Mahadi, sumber hukum menurut tinjauan sejarah dapat diartikan sebagai⁴:

1. Stelsel hukum apakah yang memainkan peranan pada waktu hukum yang sedang berlaku sekarang (hukum positif) ditetapkan?
2. Kitab-kitab hukum manakah, dokumen-dokumen manakah, surat-surat manakah dan sebagainya, telah diperhatikan oleh pembuat undang-undang pada waktu menetapkan hukum yang berlaku sekarang?

Dengan sumber-sumber tersebut ahli sejarah dapat mengetahui perkembangan sejarah suatu kaidah hukum dan norma hukum yang akan menjadi sumber hukum.

Dari sudut filsafat, sumber hukum dipergunakan dalam arti:

1. Sumber untuk atau yang menentukan isi hukum. Sumber hukum adalah ukuran yang dipergunakan untuk menentukan, bahwa isi hukum itu sudah tepat atau baik, benar-benar adil atau sebaliknya;
2. Sumber untuk menentukan kekuatan mengikat suatu kaidah hukum, mengapa hukum itu ditaati.⁵

Dengan pengertian yang demikian, maka sumber hukum dapat berarti sebagai asal-usul dari mana sebenarnya suatu hukum positif itu menurunkan kekuasaan/kewenangan dan kekuatan memaksa atau mengikatnya. Dapat dipahami bahwa sumber hukum adalah tempat asal pengambilan, landasan segala hukum.

Pengertian sumber hukum ini memiliki relevansi dengan apa yang disebut dengan tertib hukum. Pengertian tertib hukum dapat diartikan sebagai tangga urutan mana yang dipertamakan, dikeduakan dan selanjutnya, dan juga menjadi sumber hukum, dan mengandung pula

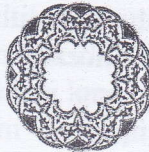
⁴ *Ibid.*, h. 10.

⁵ Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001, h. 3.

pelaksanaan hukum oleh setiap warga negara setiap hari yang sering tidak disadarinya dan juga oleh aparat negara. Sedangkan penerapan hukum yaitu menerapkan peraturan hukum yang abstrak sifatnya pada peristiwanya.

Sumber utama penemuan hukum adalah peraturan perundang-undangan, kemudian hukum kebiasaan, yurisprudensi, perjanjian internasional, dan doktrin. Jadi terdapat hierarki dalam sumber hukum dengan adanya tingkatan-tingkatan.

Dalam ajaran penemuan hukum undang-undang diprioritaskan atau didahulukan dari sumber-sumber hukum lainnya. Kalau hendak mencari hukumnya, maka dicarilah terlebih dahulu dalam undang-undang, karena undang-undang bersifat otentik dan tertulis, yang akan lebih menjamin kepastian hukum.



BAB II MENGENAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan adalah hukum yang sudah mengalami positivisasi atau hukum yang sudah dituliskan (*ius scriptum*). Pengertian serupa itu sekaligus membedakannya dengan hukum yang tidak dituliskan, seperti hukum kebiasaan atau sebagian hukum adat. Bila istilah 'perundang-undangan' atau 'undang-undang' disamakan dengan istilah 'lege' atau 'lex' dan istilah 'hukum' disamakan dengan istilah 'ius', maka 'lex' atau 'lege' adalah ius yang sudah mengalami positivisasi.⁸

Mengalami positivisasi artinya ditegaskannya hukum sebagai wujud kesepakatan kontraktual yang konkrit. Dengan proses ini, hukum tidak lagi dikonsepsikan sebagai asas-asas moral meta-yuridis yang abstrak, namun memiliki wujud konkrit (tertulis dalam bentuk perundang-undangan). Perubahan bentuk ini juga sekaligus usaha untuk memisahkan atau membedakan mana yang terbilang hukum dan mana yang terbilang bukan hukum.

Maka kalau orang menyebut-nyebut istilah hukum positif, sesungguhnya yang dimaksud adalah hukum perundang-undangan. Dengan demikian, perundang-undangan tidak identik dengan hukum. Perundang-undangan hanyalah salah satu jenis/bentuk hukum, di samping bentuk-bentuk lainnya.⁹ Secara gamblang bisa disimpulkan, bahwa perundang-undangan adalah hukum dalam bentuk yang tertulis, sedangkan kebiasaan, kesusilaan atau bahkan adat, adalah hukum dalam bentuk yang

⁸ Soetandyo Wignjosebroto. *Permasalahan Paradigma Dalam Ilmu Hukum*. Surabaya: Wacana, 2000, h. 26.

⁹ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1986, h. 119.

tidak tertulis. Jadi dari segi peristilahan, kata '*lege/lex/wet*' lebih tepat dipadankan dengan kata 'perundang-undangan' atau 'undang-undang'. Sedangkan kata '*ius/recht/droit*' lebih tepat dipadankan dengan kata 'hukum'.¹⁰

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengertian Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Adapun pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

B. Sejarah dan Asal Usul Peraturan Perundang-Undangan

Sebagai sebuah bentuk/jenis hukum, peraturan perundang-undangan sebenarnya bukanlah khas produk budaya hukum Indonesia. Bila demikian, dimanakah tempat asal kelahiran perundang-undangan?

Perundang-undangan lahir dan dikembangkan pada masa Eropa abad pertengahan. Ia merupakan produk sah dalam bidang hukum, dari sejarah pergolakan atau transformasi sosial masyarakat Eropa. Negara yang menjadi tempat utama kelahirannya adalah Prancis.

Penyebutan Eropa Abad Pertengahan sebagai *locus* dan *tempus* lahirnya tradisi perundang-undangan sepintas memang terlihat salah. Sebab bila perundang-undangan hanya dipahami dari segi bentuk maka sesungguhnya tradisi perundang-undangan sudah dimulai semenjak Kerajaan Babilonia sampai imperium Romawi. Ingat misalnya Kitab Hammurabi dan

Corpus Juris Civilis, dua contoh bentuk (kodifikasi) perundang-undangan. Namun bila perundang-undangan difahami dari perspektif filosofis, historis dan sosiologis maka kemunculannya memang baru pada abad pertengahan di Eropa.¹¹

Dalam kurun waktu tersebut Prancis mengalami proses revolusi sosial yang mendalam. Revolusi tersebut telah mendorong upaya-upaya

¹⁰ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Kanisius, 1991, h. 49.

¹¹ Rikardo Simarmata, *Pengertian Dasar dan Teknik Perancangan Perundang-Undangan*, Jakarta: HuMa, 2002, h. 3.

yang radikal untuk menata kembali formulasi hubungan negara dengan rakyat. Pengalaman menyakitkan selama pemerintahan feodal yang despotik dan korup, serta ditambah dengan kungkungan ajaran-ajaran gereja, menyemangati rakyat untuk mendesakkan perubahan mendasar terhadap bentuk sistem politik.

Kelompok utama yang memelopori gerakan penataan radikal ini adalah para warga yang tinggal di kota-kota, yang berusaha menghindarkan diri dari ikatan hukum kerajaan dan gereja. Warga kota tersebut (*borjua, berge*) terdiri dari kaum pedagang yang secara ekonomi tidak tergantung dengan sistem ekonomi yang dibangun oleh kerajaan dengan cara membangun ekonomi manufaktur. Independensi ekonomi inilah yang mendorong kaum tersebut untuk menjadi kelompok yang bebas (*freeman*) dari ikatan/keharusan (*imperativa*) hukum kerajaan dan gereja. Kelompok ini mendapat dukungan yang memadai dari masyarakat lapis bawah Prancis. Dukungan tersebut tidak terlepas dari protes masyarakat lapis bawah terhadap kerajaan dan gereja yang membebani mereka secara berlebihan dengan pajak dan pungutan-pungutan lainnya.

Dalam bidang sistem politik atau ketatanegaraan, rakyat mendesak agar negara mengatur sistem pemisahan kekuasaan yang kemudian mendapat konsepsionalisasi sebagai *Trias Politica* oleh Montesquieu. Dalam konsep ini, cabang kekuasaan dibagi tiga, yakni kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Proses menata hubungan negara dengan rakyat tidak hanya sampai disitu, khusus untuk cabang kekuasaan eksekutif masih dilakukan lagi upaya lanjutan.

Upaya lanjutan tersebut dilakukan untuk menjamin agar penyelenggaraan cabang kekuasaan yang satu ini tidak melahirkan pelanggaran terhadap hak-hak warga. Ini dilakukan karena yang paling potensial melakukan pelanggaran terhadap hak-hak warga negara adalah cabang kekuasaan eksekutif, mengingat bentuk kekuasaan yang dimilikinya. Sedemikian besar potensi tersebut sehingga dua cabang kekuasaan yang lain dihadirkan khusus dalam rangka mengontrol kekuasaan eksekutif.

Upaya lanjutan yang dimaksud adalah keharusan kekuasaan eksekutif untuk selalu melakukan kesepakatan dengan rakyat bila hendak membuat satu kebijakan tertentu yang memiliki dampak pada publik. Wujud konkrit kebijakan yang dimaksud di sini adalah perundang-undangan. Dalam membuat kebijakan tersebut pemerintah diwajibkan meminta kata sepakat dari rakyat. Dengan demikian, nantinya fungsi dasar

Perundang-undangan tersebut akan menjadi kontrak atau perikatan antara penyelenggara kekuasaan eksekutif dengan rakyat. Sebagai sebuah perikatan, masingmasing pihak dikenai serangkaian hak dan beba kewajiban.

Dari segi substansi, keharusan mendapatkan kesepakatan dari rakyat diharapkan mampu memagari perundang-undangan agar tidak berkarakter represif, melainkan lebih berkarakter responsif. Selain itu, substansinya lebih menunjukkan perimbangan antara hak dan kewajiban baik yang dipunyai negara maupun rakyat.

Dari segi proses, rakyat selalu ditanyai dan didengarkan sebelum akhirnya menyatakan kesepakatannya dengan perundang-undangan tersebut. Selama ia belum mendapatkan kata sepakat dari rakyat, selamanya ia akan tetap menjadi hanya sebatas naskah atau draft (*legal draft*).

Peraturan perundang-undangan dipilih dan dibuat untuk melakukan kontrol kekuasaan eksekutif, karena ia memiliki kemampuan atau sifat untuk membuat hubungan negara dengan rakyat menjadi pasti dan terukur. Bentuknya yang tertulis menjadikan hubungan tersebut terhindar dari segala bentuk penafsiran yang sifatnya subyektif.

Lahirnya perundang-undangan sebagai upaya lanjutan untuk mengontrol kekuasaan eksekutif, beserta sifat dan kemampuan yang dimilikinya, sebenarnya tidak lepas dari falsafah dan faham politik yang pada masa itu diperkenalkan oleh kaum kelas menengah Prancis. Dari segi konsepsi, mereka dibantu oleh sederetan kalangan pemikir-pemikir naturalis dan liberal yang dengan gencar memperkenalkan faham rasionalisme, individualisme dan liberalisme. Dalam bidang pemikiran hukum, mereka ditolong oleh paham *positivisme* dan *legisme*. Legisme adalah sebuah faham yang meyakini bahwa negara adalah satu-satunya sumber hukum. Itu sebabnya, yang dipercayai sebagai hukum hanyalah Perundang-undangan dengan bentuk yang tertulis, sedangkan hukum yang tidak tertulis dan yang tidak berasal atau yang tidak dikeluarkan oleh negara bukan hukum. Hukum yang tidak tertulis hanya dianggap sebagai sebatas norma moral. Sebenarnya, dalam beberapa segi, apa yang berkembang di Prancis dengan perundang-undangan berilham dari praktek

penyelenggaraan kenegaraan kerajaan Babilonia dan Romawi. Kedua imperium ini sudah pernah mengembangkan kodifikasi terhadap peraturan-peraturan yang diciptakan oleh kerajaan. Prancis adalah negara pertama yang meneruskan dan mengembangkan lebih lanjut tradisi ini dan kemudian banyak menular ke negaranegara Eropa lainnya, bahkan ke negara-negara dunia ketiga pasca kemerdekaan. Di Amerika Serikat tradisi ini hanya dimunculkan pada level konstitusi, tidak sampai pada level perundang-undangan di bawah konstitusi.

Dengan demikian bahwa tradisi peraturan perundang-undangan dimulai dengan tuntutan kelompok kelas menengah yang didukung oleh mayoritas rakyat lapisan bawah, untuk membuat kontrol lanjutan terhadap kekuasaan eksekutif. Latar belakangnya, bukan hanya karena berkembangnya faham rasionalisme, individualisme ataupun liberalisme, tapi lebih karena untuk memastikan berlangsungnya keamanan dan kepastian terhadap aktivitas ekonomi kelas menengah dari kemungkinan bangkitnya praktek penyelenggaraan pemerintah yang tidak demokratis. Untuk itu kemunculan tradisi perundang-undangan identik dengan bangkitnya kelas menengah dalam struktur sosial masyarakat Prancis ketika itu.

Pada bagian di atas, selintas telah disinggung kandungan sosiologis, historis dan filosofis yang dimiliki oleh peraturan perundang-undangan. Di balik bentuknya yang tertulis, peraturan perundang-undangan menyimpan fungsi fundamental, sekaligus memiliki makna filosofis. Sesuai dengan sejarah asal-usulnya, peraturan perundang-undangan memiliki semangat untuk menata ulang hubungan negara dengan rakyat guna menghindarkan kekuasaan eksekutif bertindak semena-mena terhadap warga negara.

Untuk kepentingan itu, diciptakanlah perundang-undangan yang memungkinkan pemerintah dan rakyat membuat kesepakatan mengenai hal tertentu yang hendak diatur dengan sebuah perundang-undangan. Keharusan adanya kesepakatan ini memungkinkan, dari segi substansi dan proses pembuatan, perundang-undangan jauh dari sifat represif terhadap hak-hak dasar warga negara. Melalui proses yang demikian perundang-undangan akan merupakan *kontrak publik* yang mengikat, baik pemerintah

maupun rakyat. Layaknya sebuah kontrak atau perikatan, posisi kedua belah pihak adalah sejajar. Kesejajaran ini terlibat dalam proses yang dikembangkan dan dalam substansi. Kesejajaran ini pula yang menyebabkan porsi hak dan kewajiban yang dimiliki dan ditanggung kedua belah pihak bersifat seimbang.

Dari sisi rakyat, perundang-undangan akan menjadi alat yang efektif untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan kekuasaan eksekutif. Dengan itu pula rakyat memiliki kejelasan tentang batasan kewenangan yang dipunyai oleh pemerintah, sekaligus mengetahui perbuatan apa saja yang diperbolehkan dan dilarang oleh perundang-undangan. Layaknya sebuah perikatan, apabila pemerintah melakukan pengingkaran dengan melanggar hak-hak warga negara, maka rakyat berhak melayangkan tuntutan dan gugatan kepada pemerintah. Bila pemerintah juga tidak mau tunduk dengan tuntutan dan gugatan tersebut maka langkah terjauh yang bisa dilakukan rakyat adalah menolak keberlakuan perundang-undangan tersebut dengan menganggapnya bukanlah lagi sebagai kontrak atau perikatan yang dengan demikian sah untuk ditolak dan ditentang.

Bila proses kelahiran dan makna yuridis-filosofis perundang-undangan difahami seperti yang pernah terjadi di Eropa abad pertengahan, sebenarnya agak sulit menemukan jejak yang serupa itu di Indonesia. Karena sejarah perundangan-undangan di Indonesia lebih diwarnai oleh kisah penginstrumentalisasiannya untuk mendukung sistem pemerintahan yang tidak demokratis. Tradisi semacam ini sudah mulai dikembangkan pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Bahkan dalam beberapa hal, sudah dirintis pada periode kongsi dagang VOC.

Pada periode VOC, dalam wilayah yang terbatas, sudah dikeluarkan sejumlah peraturan-peraturan (*plakat*) yang sifatnya sudah mengikat publik bagi yang berdomisili di sekitar wilayah terbatas tersebut. Seiring dengan keberhasilan meluaskan wilayah jajahan, tradisi ini kemudian diperluas dan diperkuat oleh pemerintahan Hindia Belanda. Perluasan dan penguatan ini paralel dengan semakin pastinya proses pembentukan sebuah pemerintahan jajahan di Nusantara. Pemerintahan Hindia Belanda lebih menjadikan perundang-undangan sebagai instrumen untuk melakukan pengaturan politik, sosial, ekonomi

dan budaya. Tradisi hukum Prancis yang direplikasi oleh Belanda, kemudian diperkenalkan di Indonesia dengan lebih mengedepankan metode pencangkokan atau transplantasi. Dengan demikian, pengenalan tradisi perundang-undangan di nusantara tidak terjadi seperti layaknya di Eropa abad pertengahan. Ia bukan produk asli dari dinamika sosial politik masyarakat Indonesia. Boleh dibilang, ia bukan tradisi yang menyebar, namun lebih sebagai hal baru yang dicangkokkan ke dalam sejarah hukum Indonesia.¹²

Kelahiran tradisi perundang-undangan bukanlah hasil tarik-menarik antara kekuatan-kekuatan publik yang ada dalam masyarakat Indonesia. Ia bukanlah hasil desakan rakyat terhadap negara ataupun hasil desakan kelompok masyarakat yang dirugikan terhadap kelompok masyarakat yang diuntungkan. Ketika itu, memang tidak tumbuh sebuah kekuatan non negara (pemerintahan kolonial) yang memiliki kekuatan ekonomi dan politik yang signifikan. Situasi ini dilanjutkan pasca kemerdekaan hingga periode Orde Baru. Bahkan, penyosokan perundang-undangan sebagai instrumen ideologi dan politik, semakin diperkuat. Perundang-undangan bukan lagi alat yang bisa dimanfaatkan oleh rakyat untuk mengontrol kekuasaan eksekutif, namun sudah berbalik menjadi senjata untuk mengontrol tindak-tanduk rakyat. Perundang-undangan tidak lagi berfungsi sebagai ajang bagi rakyat dan pemerintah untuk membangun kesepakatan lewat kontrak atau perikatan. Ia telah dirubah menjadi alat untuk mengikat rakyat dengan sejumlah keharusan atau kewajiban yang sebenarnya tidak diinginkan oleh mereka.

C. Pengertian Umum Perihal Peraturan Perundang-Undangan

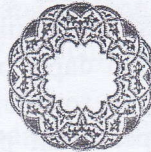
Pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menjelaskan beberapa pengertian:

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan

¹² Rikardo Simarmata, *Pengertian Dasar dan Teknik Perancangan Perundang-Undangan*, h. 7.

- perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan;
2. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
 3. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden;
 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa;
 5. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya;
 6. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan;
 7. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur;
 8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota;
 9. Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis;
 10. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis;

11. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat;
12. Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah;
13. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;
14. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
15. Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



BAB III

TEORI DAN LANDASAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Teori Perundang-Undangan

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 secara tegas dinyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum. Itu berarti, hukum bukanlah sekedar produk yang dibentuk oleh lembaga negara saja, tetapi hukum juga yang mendasari dan mengarahkan tindakan-tindakan lembaga-lembaga tersebut. Hukum adalah dasar dan pemberi petunjuk bagi semua aspek kegiatan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan.

Lembaga legislatif adalah parlemen yang merupakan pembuat undang-undang sesuai dengan kehendak rakyat. Di dalam negara demokrasi, rakyatlah yang menentukan hukum melalui wakil-wakilnya di parlemen yang dipilih langsung oleh rakyat sendiri. Kehendak mayoritas rakyat di dalam negara demokrasi menjadi kehendak negara, bahkan bisa menjadi hukum negara tanpa harus dipersoalkan baik buruknya. Jadi kehendak rakyat menjadi sumber hukum yang mengikat.¹³

Pengembangan ilmu di bidang perundang-undangan dapat mendorong fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang sangat diperlukan kehadirannya, oleh karena di dalam negara yang berdasar atas hukum modern (*verzorgingsstaat*), tujuan utama dari pembentukan undang-undang bukan lagi untuk menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam

¹³ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pres, 2011, h. 271.

masyarakat, akan tetapi untuk menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.¹⁴

Burkhardt Krems, sebagaimana dikutip oleh Attamimi¹⁵, menyatakan pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi kegiatan yang berhubungan dengan isi atau substansi peraturan, metoda pembentukan, serta proses dan prosedur pembentukan peraturan. Setiap bagian kegiatan tersebut harus memenuhi persyaratan-persyaratannya sendiri agar produk hukum tersebut dapat berlaku sebagaimana mestinya, baik secara yuridis, politis maupun sosiologis. Oleh karena itu, menurut Krems tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah merupakan kegiatan yuridis semata, melainkan suatu kegiatan yang bersifat interdisipliner. Artinya, setiap aktivitas pembentukan peraturan perundang-undangan memerlukan bantuan ilmu-ilmu tersebut agar produk hukum yang dihasilkan dapat diterima dan mendapat pengakuan dari masyarakat.

Metodologi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menentukan apakah suatu peraturan dapat mencapai sasaran dengan baik, yakni masyarakat merasakan kenyamanan dan kesejahteraan, atau justru menimbulkan konflik di tengah-tengah masyarakat. Untuk itulah bantuan dari sosiologi hukum, psikologi hukum, antropologi hukum, budaya hukum dan ilmu tentang perencanaan sangat diperlukan. Dalam kehidupan dewasa ini pranata hukum sebagai sebuah sistem yang harus menunjukkan eksistensi sebagai alat perubahan sosial, bukan sistem otonom dan tertutup dari kehidupan sosial.

Proses pembuatan undang-undang sebagai wujud pembangunan hukum adalah rentetan kejadian yang bermula dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan. Semua proses tersebut dilakukan oleh para aktor yang dalam sistem demokrasi modern disebut eksekutif (presiden beserta jajaran kementeriannya) dan legislatif (DPR). Dalam sistem pembentukan hukum yang demokratis, proses pembentukan hukum tersebut memiliki tipe *bottom up*, yang menghendaki agar materiil hukum merupakan pencerminan nilai dan kehendak rakyat.

¹⁴ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2011, h. 2.

¹⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Proses Pembuatan Perundang-Undangan Ditinjau dari Aspek Filsafat*, Semarang: Materi Kursus Penyegaran Perancangan Perundang-Undangan, 1990, h. 5-6.

B. Teori Pembentukan Undang-Undang

Undang-Undang adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakan akibat suatu aturan hukum, dan adanya kepastian dalam hukum. Dalam pengertian teknis ketatanegaraan Indonesia, undang-undang adalah produk yang dibentuk bersama antara DPR dan Presiden, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijk* berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang dan bukan undang. Sehubungan dengan kata dasar undang-undang, maka terjemahan *wettelijke regeling* ialah peraturan perundang-undangan.¹⁶

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.¹⁷ Bersifat dan berlaku secara umum maksudnya tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut. Pada kenyataannya, terdapat juga peraturan perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku bagi kelompok orang-orang tertentu, objek tertentu, daerah dan waktu tertentu.

Agar pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang, yaitu: landasan yuridis, sosiologis, dan filosofis. Pentingnya ketiga unsur landasan pembentukan undang-undang

¹⁶ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009, h. 25.

¹⁷ Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994, h. 24.

tersebut, agar undang-undang yang dibentuk memiliki kaidah yang sah secara hukum, dan mampu berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang.¹⁸

Dasar Yuridis (*juridische gelding*), yakni pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, undang-undang dalam arti formal (*wet in forme lezin*) dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum. Begitu pula Keputusan Menteri, Peraturan Daerah dan sebagainya harus pula menunjukkan kewenangan pembuatnya. Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidak sesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka hanya dalam bentuk undang-undang hal itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat. Keempat, keharusan tidak

¹⁸ *Ibid.*, h. 14.

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

Dasar Sosiologis (*sociologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam satu masyarakat industri, hukumnya (baca: peraturan perundang-undangannya) harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain sebagainya.

Dasar Filosofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai ciata hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum (baca: peraturan perundang-undangan), misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya. Semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila.¹⁹

C. Teori Negara Hukum

Sejak abad 19, pengertian negara hukum telah mengalami perubahan-perubahan. Sarjana dan filosof Jerman menganggap, negara

¹⁹ *Ibid.*, h. 15-16.

hukum dipandang semata-mata sebagai pelajaran tentang kedaulatan dan parlemen. Di Inggris, ide negara hukum sudah terlihat dalam pemikiran John Locke yang membagi kekuasaan negara menjadi tiga lembaga, yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. A.V. Dicey, salah seorang pemikir Inggris, mengemukakan tiga unsur utama pemerintah yang kekuasaannya di bawah hukum (*rule of law*), yakni; *supremacy of law*, *equality before the law*, dan *constitution based on individual rights*. Rumusan tersebut sesungguhnya mengakui adanya kedaulatan hukum untuk mencegah adanya kekuasaan yang bersifat pribadi maupun kelompok.²⁰

Di Indonesia, simposium mengenai negara hukum pernah dilaksanakan di Jakarta pada Tahun 1966, dalam simposium tersebut diputuskan tentang ciri-ciri negara hukum sebagai berikut:

1. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan.
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, serta tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan atau kekuatan apapun juga.
3. Legalitas dengan arti hukum dalam segala bentuknya.

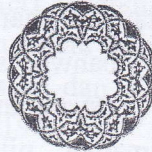
Sebagai negara yang lahir pada zaman modern, maka Indonesia juga menyatakan diri sebagai negara hukum. Ketentuan Indonesia sebagai negara hukum dapat dilihat dalam Pembukaan, dan pasal-pasal UUD 1945.

Pembukaan UUD 1945, dalam alenia pertama memuat kata “perikeadilan”, dalam alenia kedua memuat istilah “adil”, serta dalam alenia keempat memuat kalimat “keadilan sosial”, dan “kemanusiaan yang adil”. Semua kata “adil” tersebut berindikasi kepada pengertian negara hukum karena tujuan hukum ialah untuk mencapai keadilan. Kemudian dalam alenia keempat UUD 1945 memuat “...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia”. Hal ini jelas menunjukkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia mengacu pada negara hukum.

²⁰ Nukthoh Arfawie Kurdie, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, h. 19

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Kemudian menurut Pasal 4 bahwa Presiden Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan ini menyatakan bahwa Presiden dalam menjalankan tugasnya harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dalam UUD. Selanjutnya Pasal 27 menyatakan bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dengan tidak ada pengecualian. Pasal ini juga menjamin prinsip *equality before the law*, suatu hak demokrasi yang fundamental, juga menegaskan kewajiban warga negara untuk menjunjung tinggi supremasi hukum.

Penjelasan UUD 1945, merupakan penjelasan otentik dan menurut hukum tata negara mempunyai nilai yuridis, dengan huruf kapital menyebutkan; “Negara Indonesia berdasarkan hukum (*Rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)”.



BAB IV

ASAS PEMBENTUKAN DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan: dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, yaitu bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, yaitu bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan

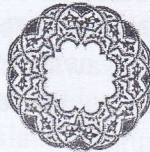
- Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan yang dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
 - f. Kejelasan rumusan, yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
 - g. Keterbukaan, yaitu bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B. Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan: materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- d. Kekeluargaan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraaan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Bhinneka tunggal ika, yaitu bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Keadilan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Ketertiban dan kepastian hukum, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara.



BAB V

JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Pengaturan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan telah mengalami beberapa kali perubahan, yakni:

1. Menurut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966/ juncto Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973, yaitu:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Ketetapan MPR;
 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 4. Peraturan Pemerintah;
 5. Keputusan Presiden;
 6. Peraturan Pelaksana lainnya.
2. Menurut Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, yaitu:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Ketetapan MPR;
 3. Undang-Undang;
 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 5. Peraturan Pemerintah;
 6. Keputusan Presiden;
 7. Peraturan Daerah.
3. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.
4. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 4. Peraturan Pemerintah;
 5. Peraturan Presiden;
 6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan yang ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, dan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya.

Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat (1) UUD 1945).

Selanjutnya dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa, dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Sedangkan dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Adapun materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (Pasal 22 ayat (1) UUD 1945). Sedangkan materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

B. Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Ketetapan MPR (Tap MPR) dapat dikatakan sebagai salah satu sumber hukum. Meskipun dalam undang-undang sebelumnya, yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Tap MPR tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, bukan berarti keberadaan Tap MPR tidak diakui. Akan tetapi norma yang diatur dalam setiap Tap MPR sejak Tahun 1966 hingga Tahun 2002 tetap diakui

sebagai sebuah produk hukum yang berlaku sepanjang tidak digantikan dengan undang-undang formal yang ditetapkan setelahnya.

Dimasukkannya kembali Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan apa yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hanya merupakan bentuk penegasan saja bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan Tap MPR, masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Namun demikian, dimasukkannya kembali Tap MPR dalam tata urutan perundang-undangan tersebut, tentu saja membawa implikasi atau akibat hukum yang membutuhkan penjelasan rasional, agar tidak menimbulkan tafsir hukum yang berbeda-beda.

Menurut Bagir Manan, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang adalah hal yang sama. Padahal hal tersebut tidaklah sama, undang-undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain, sedangkan hukum bukan hanya undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan, dan hukum yurisprudensi.²¹

Pendapat Satjipto Rahardjo, bahwa pengertian dan definisi peraturan perundang-undangan dikunci pada aspek ketentuan yang mengatur (*regeling*) dengan sifat berlaku umum, tidak konkrit dan ditujukan untuk publik. Hal tersebut berbeda dengan sifat yang melekat dalam suatu keputusan (*beschikking*) yang bersifat konkret, individual dan berlaku sekali waktu (*einmalig*). Jika ditarik dalam konteks sistem perundang-undangan Indonesia, maka suatu produk hukum dalam setiap tingkatan kelembagaan negara dapat dikatakan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, jika memenuhi unsur peraturan (*regeling*) sebagaimana yang disebutkan oleh Satjipto Rahardjo tersebut.²²

Setidaknya ada 2 (dua) aspek yang mendasari struktur dan karakteristik peraturan perundang-undangan di masing-masing negara. Pertama, ilmu pengetahuan yang berkembang di Negara yang bersangkutan. Kedua, sistem ketatanegaraan yang berlaku di negara

²¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind. Hill.Co., 1992, h. 2-3.

²² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan ke VII, 2012, h. 83-84.

tersebut. Jika berkaca pada kondisi Indonesia, peraturan perundang-undangan yang kita miliki, sangat ditentukan oleh sistem ketatanegaraan yang berlaku. Sebagai contoh, kedudukan Tap MPR sangat ditentukan oleh pengaturan kedudukan dan kewenangan MPR sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945. Di samping itu, peraturan perundang-undangan Indonesia juga banyak mengadopsi sistem yang berlaku di negara-negara penganut sistem Eropa Kontinental. Namun demikian, sifat adopsi yang dilakukan Negara Indonesia tidak harus menelan mentah-mentah apa yang berlaku dalam sistem Eropa Kontinental tersebut.

Hal ini sejalan dengan pendapat A. Hamid S. Attamimi, yang menegaskan bahwa teori perundang-undangan yang berkembang di Eropa Kontinental hendak memodernisasikan pranata ketatanegaraan pada umumnya dan pranata perundang-undangan pada khususnya, sehingga perlu juga dilihat, dibandingkan, dan jika perlu ditiru sistemnya di negara lain. Akan tetapi cita dan filsafat yang mendasarinya, nilai-nilai titik tolaknya, pengertian dan pemahaman dasarnya, serta ruang lingkup dan tata kerja penyelenggaraannya, singkatnya paradigma-paradigmanya, harus tetap mempertahankan apa yang digariskan oleh Cita Negara Kekeluargaan Rakyat Indonesia, Teori Bernegara Bangsa Indonesia, dan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia, sebagaimana termaktub dalam Hukum Dasar, yaitu UUD 1945.²³

Kedudukan Tap MPR tidak bisa dipisahkan dengan kedudukan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Amandemen UUD 1945 pasca reformasi membawa konsekuensi terhadap kedudukan serta kewenangan yang melekat kepada MPR. Salah satu perubahan penting dalam UUD 1945 yang mempengaruhi kedudukan dan kewenangan MPR adalah perubahan pada bagian bentuk dan kedaulatan Negara khususnya pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sebelum amandemen disebutkan bahwa, "Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Sedangkan setelah amandemen dirubah menjadi, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Perubahan yang signifikan juga terlihat pada Pasal 3 UUD 1945, jika sebelum amandemen MPR diberikan kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN), maka pasca amandemen kewenangan tersebut sudah tidak diberikan lagi.

²³ A. Hamid S. Attamimi, dalam Saleh Asri Muhammad, *Kompilasi Orasi Guru Besar Hukum Tata Negara*. Pekanbaru: Bina Mandiri Press, 2006, h. 75.

Dimasa lalu, konsekuensi dari kedudukan dan kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN), mengakibatkan eksistensi Tap MPRS sebagai salah satu pengaturan perundang-undangan yang memuat pengaturan. Hal ini kemudian semakin dipertegas dengan adanya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang menempatkan Tap MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat di bawah UUD. Namun menurut Mahfud MD, Pemposisian Tap MPR sebagai peraturan perundang-undangan dalam derajat kedua (di bawah UUD 1945) sebenarnya hanyalah tafsiran MPRS saja, sebab UUD sendiri tidak menyebutkan bahwa Tap MPR itu harus berisi pengaturan (*regeling*) dan berbentuk peraturan perundang-undangan.²⁴ Menetapkan itu sebenarnya dapat hanya diartikan sebagai penetapan (*beschikking*) yang bersifat konkret, individual.

Secara umum, implikasi dari perubahan UUD 1945, tentu saja memberikan akibat perubahan kedudukan dan kewenangan MPR pula. Setidaknya terdapat 3 (tiga) implikasi mendasar akibat perubahan UUD 1945 terhadap kedudukan dan kewenangan MPR, antara lain:

1. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara sebagai perwujudan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945, yakni menjadi representasi absolut dari kedaulatan rakyat Indonesia. MPR pasca perubahan UUD 1945, kini memiliki kedudukan sederajat dengan lembaga negara lainnya, yakni Lembaga Kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.
2. Sebagai konsekuensi MPR yang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, maka MPR bukanlah lembaga perwakilan, akan tetapi cenderung menjadi "*joint sesion*" antara anggota DPR dan anggota DPD yang memiliki fungsi bersifat lembaga konstituante yang bertugas merubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. Secara implisit, roh atau eksistensi MPR menjadi ada atau diadakan jika berkenaan dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana pendapat Jimly Asshidiqie yang menyatakan bahwa, organ MPR itu sendiri baru dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau fungsinya

²⁴ Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, h. 32.

sedang dilaksanakan.²⁵ Dalam pola Negara kesatuan sebagaimana dianut oleh Indonesia, supremasi parlemen yang memegang fungsi legislasi, hanya ada ditangan DPR dan DPD bukan ditangan MPR lagi.

3. MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur (*regelling*). MPR pasca perubahan UUD 1945 hanya diberikan kewenangan dalam membuat ketetapan yang bersifat keputusan (*beschickking*). Dihilangkannya kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, berarti aturan dasar Negara kita berlaku secara singular atau tunggal yang bertumpu kepada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. MPR kini tidak lagi berwenang menerbitkan aturan dasar negara (*grundnorm*) di luar UUD 1945 yang bersifat mengatur.

Sejalan dengan point ke-3 di atas, Harun Al Rasyid, sebagaimana yang dikutip Moh. Mahfud MD, menegaskan bahwa Tap MPR tidak bisa dijadikan sebagai peraturan perundang-undangan atau memuat hal-hal yang bersifat *regeling* (pengaturan).²⁶ Lebih lanjut menurut Harun Al Rasyid, ketetapan MPR boleh saja ada, tetapi ia bukan peraturan perundang-undangan (*regeling*) melainkan sebatas penetapan (*beschikking*). Pandangan tersebut kemudian diterima dan dimasukkan kedalam amandemen UUD 1945.²⁷

Untuk melihat kedudukan Tap MPR dalam sistem perundang-undangan Indonesia, baiknya dijelaskan dari teori piramida hukum (*stufentheorie*) yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen. Teori tersebut memberikan kategorisasi atau pengelompokan terhadap beragam norma hukum dasar yang berlaku. Teori Hans Kelsen ini kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky melalui teori yang disebut dengan "*theorie von stufenufbau der rechtsordnung*". Teori ini memberikan penjelasan susunan norma sebagai berikut :

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan

²⁵ Jimly Asshidiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Pers, 2006, h. 87.

²⁶ Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum...*, h. 32

²⁷ *Ibid.*

4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).²⁸

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi mencoba mengaplikasikannya kedalam struktur hierarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, maka tata urutan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut :

- a. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- b. *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- c. *Formell gesetz* : Undang-Undang.
- d. *Verordnung en Autonome Satzung* : Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.²⁹

Ketetapan MPR dikategorikan sebagai aturan dasar Negara (*staatsgrundgesetz*) atau dapat juga disebut sebagai norma dasar (*grundnorm*). Akan tetapi kategorisasi yang dilakukan oleh Attamimi ini dilakukan disaat kedudukan MPR masih sebagai Lembaga Tertinggi Negara atau sebelum perubahan UUD 1945. Kedudukan Tap MPR sebelum perubahan UUD 1945, memang menjadi salah satu produk hukum yang berada setingkat dengan UUD. Hal tersebut mengacu kepada kewenangan dan kedudukan MPR sebagai lembaga perwujudan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebelum perubahan UUD 1945, Penjelasan Pasal 3 UUD 1945, yang menyatakan bahwa, "Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari".

Dalam periode era reformasi, Tap MPR dianggap sebagai perpanjangan tangan dari kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan tertentu yang menguntungkan atau melegitimasi kepentingan kekuasaan. Untuk itu kemudian muncul istilah "*sunset clouse*", yakni upaya sedikit demi sedikit untuk menghapus Tap MPR sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Ini juga yang mendasari proyek

²⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Jakarta: Disertasi, Universitas Indonesia, 1990, h. 287.

²⁹ *Ibid.*, h. 359.

evaluasi yang disertai penghapusan secara besar-besaran terhadap Tap MPR(S) di Tahun 2003 melalui Sidang Umum (SU) MPR. Mahfud MD menyebut agenda ini sebagai “*Sapu Jagat*”, yakni Tap MPR yang menyapu semua Tap MPR(S) yang pernah ada untuk diberi status baru.³⁰

Puncak dari agenda “*sunset clouse*” dan “*sapu jagat*” ini adalah diterbitkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang tidak memasukkan Ketetapan MPR sebagai salah satu sumber hukum. Namun tidak dimasukkannya Tap MRP dalam hierarki undang-undang tersebut, berarti roh dan keberadaan Tap MPR benar-benar hilang sama sekali dalam sistem perundang-undangan Indonesia? Ternyata tidak, eksistensi Tap MPR seharusnya tetap diakui meskipun dengan sifat dan norma yang berbeda.

Mengutip pendapat Mahfud MD, bahwa Tap MPR tetap saja boleh ada dan dikeluarkan oleh MPR, tetapi terbatas hanya untuk penetapan yang bersifat *beschikking* (konkret dan individual) seperti Tap MPR tentang pengangkatan Presiden, ketetapan tentang pemberhentian Presiden dan sebagainya. Bahkan Tap MPR tetap dijadikan sebagai sumber hukum yang bersifat materiil. Sebagaimana yang ditegaskan oleh Mahfud MD, bahwa sebagai sumber hukum, Tap MPR dapat dijadikan sebagai sumber hukum materiil (bahan pembuatan hukum), namun bukan sumber hukum formal (peraturan perundang-undangan). Sebagai sumber hukum materiil, Tap MPR bisa menjadi bahan hukum seperti halnya nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, keadilan sosial dan ekonomi masyarakat, warisan sejarah dan budaya bangsa dan lain-lain.³¹

Pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka keberadaan Ketetapan MPR kembali menjadi wacana (*diskursus*) hangat disemua kalangan, khususnya di antara para ahli hukum tata negara dan perundang-undangan. Implikasi hukum dimasukkannya kembali Tap MPR dalam hierarki perundang-undangan, jelas membawa konsekuensi-konsekuensi logis dalam penataan sistem hukum Indonesia, baik norma, kedudukan, maupun ruang pengujian akibat pertentangan antara sesama produk perundang-undangan lainnya. Keberadaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengakibatkan Tap MPR secara otomatis (*ex-officio*) menjadi rujukan

³⁰ Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum...*, h. 34.

³¹ *Ibid.*

dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Dalam hal ini UU/Perppu, PP, Perpres, dan Perda.

Perbedaan pendapat pun muncul di antara pengamat hukum ketatanegaraan dan perundang-undangan. Ada yang menyebutkan bahwa keberadaan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah memberikan ruang bagi MPR untuk merumuskan kembali ketentuan yang mengikat publik. Padahal dalam Sidang Umum MPR Tahun 2003, telah diputuskan bahwa Tap MPR tidak lagi mengatur keluar (mengikat publik), namun hanya berlaku bagi intern MPR. Dalam Sidang Umum MPR Tahun 2003 tersebut ditegaskan bahwa, ketentuan yang mengikat publik, harus diimplementasikan melalui produk undang-undang. Namun hal ini sudah dijawab pada bagian pembahasan sebelumnya, bahwa MPR kini tidak memiliki lagi kewenangan untuk menetapkan ketentuan yang bersifat mengatur (*regeling*). Setidaknya terdapat 2 (dua) alasan yang melatar belakangnya; Pertama, perubahan UUD 1945 membawa konsekuensi kewenangan MPR yang tidak lagi dapat membuat ketentuan yang mengatur, kecuali yang bersifat kedalam organ MPR sendiri. Kedua, MPR merupakan lembaga permanen ketika menjalankan fungsi dan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Dan kewenangan untuk membentuk undang-undang, tidak lagi tertuang dalam UUD pasca amandemen.

Ada 3 (*tiga*) pertanyaan penting terkait dimasukkannya kembali Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pertama, sesungguhnya apa roh atau "*asbabun nuzul*" dimasukkannya kembali Tap MPR dalam hierarki perundang-undangan? Kedua, Tap MPR yang manakah yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan? Ketiga, bagaimana konsekuensi pengujian materi atau norma dalam Tap MPR yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya dan sebaliknya?

Mengapa TAP MPR kembali dimasukkan kedalam hierarki perundang-undangan yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan? Harus dipahami bahwa Tap MPR masih diakui sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Hal ini diperkuat oleh Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada bagian Aturan Tambahan Pasal I yang menyatakan bahwa, “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”.

Ketetapan MPR yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bisa dijabarkan melalui penjelasan pasal tersebut yang mengatakan bahwa, “Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003”. Dalam Tap MPR Nomor I/MPR/2003, telah diputuskan yang mana saja TAP MPR(S), dari total 139 ketetapan sejak tahun 1966 hingga 2002, yang masih berlaku dan tidak berlaku lagi.

Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003 TAP MPR yang ada, diberikan status hukum baru yang dikelompokkan ke dalam 6 (enam) pasal, antara lain :

- I. Pasal 1 tentang Ketetapan MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan).
- II. Pasal 2 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan).
- III. Pasal 3 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 Ketetapan).
- IV. Pasal 4 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya UU (11 Ketetapan).
- V. Pasal 5 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkannya peraturan tata tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004 (5 Ketetapan).

- VI. Pasal 6 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik Karena bersifat final (enimalig), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. (104 Ketetapan).

Berdasarkan pengelompokan di atas, maka Tap MPR yang masih dianggap berlaku tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4, dengan total sebanyak 13 TAP MPR yang masih berlaku. Tap MPR yang masih berlaku tersebut, adalah :

1. Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS.1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.
2. Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
3. Ketetapan MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.
4. Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera. (dalam perkembangan terakhir telah terbentuk UU No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan)
5. Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
6. Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI.
7. Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
8. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia.
9. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri.
10. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
11. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
12. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN.

13. Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Ketiga belas Tap MPR inilah yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan pengelompokan 11 Tap MPR yang sudah tidak berlaku akibat telah dibentuknya undang-undang yang telah mengaturnya. (Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003) dan 3 Tap MPR yang masih berlaku hingga saat ini (Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003). Adapun Ketetapan MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur, secara otomatis tidak berlaku lagi akibat norma yang diatur didalamnya sudah terlaksana. Dengan demikian, sisa 2 Tap MPR yang masih berlaku hingga saat ini akibat status hukumnya yang tidak dicabut atau diganti melalui undang-undang. Pertanyaan kemudian muncul, apakah diluar 2 Tap MPR tersebut, Tap MPR dapat dinyatakan berlaku kembali dan dijadikan sebagai sumber hukum formil? Secara logika hukum, hal tersebut mustahil mengingat tidak mungkin keberlakuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi justru dilegitimasi atau dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Akibat dimasukkannya Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka muncul persoalan dalam hal pengujian norma diantara peraturan perundang-undangan lainnya. Bagaimana jika Ketetapan MPR bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945? Dan bagaimana pula jika terdapat undang-undang yang bertentangan dengan Tap MPR? Jika merunut kepada sistem kekuasaan kehakiman Indonesia dewasa ini, uji materi dibebankan kepada Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi kewenangan Mahkamah Konsitusi sebatas uji materi Undang-Undang terhadap UUD. Tidak ada ketentuan khusus yang mengatur tata cara pengujian Tap MPR terhadap UUD ataupun UU terhadap TAP MPR. Mahkamah Konstitusi tidak boleh serta merta melakukan pengujian terhadap Tap MPR, kecuali Mahkamah Konstitusi melakukan upaya hukum progresif seperti yang dilakukan selama ini.

Akan tetapi, jika merunut kepada Tap MPR Nomor I/MPR/2003 khususnya dalam ketentuan Pasal 4, maka Mahkamah Konstitusi sebenarnya dapat melakukan pengujian terhadap Tap MPR. Hal tersebut mengingat ketentuan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003, secara tersirat telah menyamakan kedudukan Tap MPR dengan produk undang-undang yang diharuskan untuk dibuat sebagai pengganti norma yang diatur

dalam Tap MPR sebelumnya. Kecuali Tap MPR yang disebutkan dalam Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003, Mahkamah Konstitusi tidak berwenang mengujinya sebab ketentuan Pasal 2 tersebut tidak mensyaratkan perubahan atau pencabutan melalui undang-undang sebagaimana yang dipersyaratkan dalam Pasal 4.

Kedudukan dan kewenangan MPR sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 sangat berbeda. Hal tersebut membawa konsekuensi bahwa MPR dapat dikatakan eksist, ketika menjalankan kewenangan yang diberikan oleh UUD. Akibatnya, MPR bukan lagi lembaga perwakilan utuh, akan tetapi cenderung menjadi “*joint session*” antara anggota DPR dan anggota DPD yang memiliki fungsi bersifat lembaga konstituante yang bertugas merubah dan menetapkan Undang-undang Dasar.

Dimasukkannya kembali Tap MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memberikan implikasi hukum, yakni diharuskannya Tap MPR sebagai rujukan bagi peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya, baik UU/Perppu, PP, Perpres ataupun Perda.

Ketetapan MPR yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah Tap MPR yang merujuk hasil Sidang Umum MPR Tahun 2003 yang melahirkan Tap MPR Nomor I/MPR/2003, khususnya pada pasal 2 dan pasal 4.

Ketetapan MPR tetap saja boleh ada dan dikeluarkan oleh MPR, tetapi terbatas hanya untuk penetapan yang bersifat *beschikking* (konkret dan individual) seperti Tap tentang pengangkatan Presiden, ketetapan tentang pemberhentian Presiden dan sebagainya. Ketetapan MPR dapat dijadikan sebagai sumber hukum materiil (bahan pembuatan hukum), namun bukan sumber hukum formal (peraturan perundang-undangan). Sebagai sumber hukum materiil, Tap MPR bisa menjadi bahan hukum seperti halnya nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, sosial dan ekonomi masyarakat, warisan sejarah dan budaya bangsa dan lainnya.

Pengujian terhadap Tap MPR terhadap UUD 1945 maupun Undang-Undang terhadap Tap MPR sebagai konsekuensi hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak memiliki landasan mekanisme atau ketentuan pengujian. Mahkamah Konstitusi tidak serta merta dapat menguji Tap MPR, kecuali Tap MPR yang berdasarkan ketentuan Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003, yang dipersamakan dengan produk undang-undang.



BAB VI

PROSES DAN TEKNIK PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Secara prinsip terdapat lima persoalan yang dibenahi dalam UUD 1945, yaitu masalah kedaulatan rakyat, hak asasi manusia, kekuasaan pemerintahan, kekuasaan parlemen, dan kekuasaan kehakiman. Untuk masalah kedaulatan rakyat saja, UUD 1945 terlalu longgar dalam memberikan dasar hukum dengan memberikan kewenangan untuk mengatur kelembagaan MPR dalam Undang-Undang yang dibuat oleh pemerintah bersama dengan DPR, padahal lembaga kedaulatan rakyat ini seharusnya mempunyai fungsi kontrol atas pemerintah.

Perubahan UUD 1945 sesungguhnya dilakukan untuk membatasi kekuasaan eksekutif yang sebelumnya sangat besar dan merambah ke bidang legislatif dan yudikatif. Dalam bidang legislatif, pasca reformasi konstitusi, terjadi pergeseran kewenangan membentuk Undang-Undang yang kekuasaannya semula berada di tangan Presiden, kini menjadi kewenangan DPR.

Berkaitan dengan pembentukan Undang-Undang yang melibatkan fungsi DPR dan Presiden, terdapat berbagai landasan pengaturan baru dalam UUD 1945 antara lain sebagai berikut:

1. Beralihnya kekuasaan membentuk Undang-Undang dari Presiden kepada DPR (Pasal 20 ayat (1) walaupun setiap Rancangan Undang-Undang dibahas di DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2));

2. Kewajiban Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang (Pasal 20 ayat (4));
3. Sahnya Undang-Undang setelah lewat waktu 30 hari sejak persetujuan bersama atas Rancangan Undang-Undang dalam hal RUU tersebut tidak disahkan oleh Presiden (Pasal 20 ayat (5));
4. Adanya Undang-Undang organik yang mengatur tentang tata cara pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 22 A) dan;
5. Tugas pengundangan Peraturan Perundang-undangan diserahkan kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan (Pasal 48).

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya, di dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 diatur bahwa setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Proses pembentukan Undang-Undang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu, proses pembentukan Undang-Undang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, materi muatan yang harus diatur melalui undang-undang adalah:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, proses pembuatan undang-undang diatur dalam Pasal 16 sampai Pasal 23, Pasal 43 sampai Pasal 51, dan Pasal 65 sampai Pasal 74. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, pembentukan undang-undang diatur dalam Pasal 142 sampai Pasal 163. Untuk proses selengkapnya, dapat dilihat pada Tata Tertib DPR mengenai Tata Cara Pembentukan Undang-undang. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Tata Tertib DPR tersebut, akan Penulis sarikan proses pembentukan undang-undang sebagai berikut:

1. RUU dapat berasal dari DPR atau Presiden;
2. RUU dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
3. RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya;
4. RUU tersebut kemudian disusun dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) oleh Badan Legislasi DPR untuk jangka waktu 5 tahun serta dibuat pula dalam jangka waktu tahunan yang berisi RUU yang telah diurutkan prioritas pembahasannya;
5. Setiap RUU yang diajukan harus dilengkapi dengan Naskah Akademik kecuali untuk RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), RUU Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menjadi Undang-Undang, serta RUU pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Perppu.
6. Pimpinan DPR memberitahukan adanya RUU dan membagikan RUU kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna;
7. DPR dalam rapat paripurna berikutnya memutuskan RUU tersebut berupa persetujuan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan;
8. Selanjutnya RUU ditindaklanjuti dengan dua tingkat pembicaraan;
9. Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus;
10. Kegiatan dalam pembicaraan tingkat I dilakukan dengan pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini fraksi;
11. Pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna, dalam rapat paripurna berisi:
 - a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;
 - b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
 - c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.
12. Bila tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah mufakat, keputusan diambil dengan suara terbanyak;

13. RUU yang membahas tentang otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan wilayah; pengelolaan sumber daya alam atau sumber daya lainnya; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan melibatkan DPD tetapi hanya pada pembicaraan tingkat I saja;
14. Dalam penyiapan dan pembahasan RUU, termasuk pembahasan RUU tentang APBN, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR melalui pimpinan DPR dan/atau alat kelengkapan DPR lainnya;
15. RUU yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dengan Presiden diserahkan kepada Presiden untuk dibubuhkan tanda tangan, ditambahkan kalimat pengesahan, serta diundangkan dalam lembaran Negara Republik Indonesia.

Penyusunan Rancangan Undang-Undang dilakukan Penrakarsa³² berdasarkan Prolegnas³³, Penyusunan Rancangan Undang-Undang yang didasarkan prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden. Namun penrakarsa melaporkan penyiapan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang kepada Presiden secara berkala.³⁴

Dalam keadaan tertentu, Penrakarsa dapat menyusun Rancangan Undang-Undang di luar prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan ijin prakarsa kepada presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan Rancangan Undang-Undang yang meliputi:

1. urgensi dan tujuan penyusunan;
2. sasaran yang ingin diwujudkan;
3. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
4. jangkaun serta arah pengaturan.

Keadaan tertentu adalah:

1. menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang;

³² Penrakarsa adalah menteri/pimpinan lembaga pemerintah non departemen yang mengajukan usul penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

³³ Program Legislasi Nasional, yang selanjutnya disingkat Prolegnas, adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

³⁴ Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

2. meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional;
3. melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi;
4. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; atau
5. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Menteri.

Konsepsi dan materi pengaturan Rancangan Undang-Undang yang disusun harus selaras dengan falsafah negara Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang lain, dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang tersebut.

Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang, yang memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Penyusunan Naskah Akademik tersebut dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian.³⁵

Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggung-jawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang.³⁶

Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, Pemrakarsa membentuk Panitia Antar departemen, yang keanggotaannya terdiri atas unsur departemen dan lembaga pemerintah nondepartemen yang terkait dengan substansi Rancangan Undang-Undang. Panitia Antar departemen dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh Pemrakarsa, yang dibentuk setelah Prolegnas ditetapkan DPR.³⁷

Dalam rangka pembentukan Panitia Antardepartemen, Pemrakarsa mengajukan surat permintaan keanggotaan Panitia Antardepartemen kepada Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait, disertai dengan konsepsi, pokok-pokok materi, dan hal-hal lain yang dapat memberikan

³⁵ Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

³⁶ Pasal 1 angka 7 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

³⁷ Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

gambaran mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang.

Maka Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait menugaskan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan yang secara teknis menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi Rancangan Undang-Undang. Penyampaian nama pejabat, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah tanggal diterimanya surat permintaan oleh Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait. Lalu Pemrakarsa menetapkan surat keputusan pembentukan Panitia Antar departemen paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal surat permintaan keanggotaan Panitia Antardepartemen.³⁸

Keikutsertaan wakil dari Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dalam setiap Panitia Antardepartemen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) dimaksudkan untuk melakukan pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang dan teknik perancangan perundang-undangan.³⁹

Kepala biro hukum atau kepala satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga Pemrakarsa, secara fungsional bertindak sebagai sekretaris Panitia Antardepartemen.⁴⁰

Panitia Antardepartemen menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsipil mengenai objek yang akan diatur, jangkauan, dan arah pengaturan.

Kegiatan perancangan yang meliputi penyiapan, pengolahan, dan perumusan Rancangan Undang-Undang dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga Pemrakarsa, selanjutnya disampaikan kepada Panitia Antardepartemen untuk diteliti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip yang telah disepakati.

Pejabat, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan, wajib menyampaikan laporan kepada dan/atau meminta arahan dari menteri/pimpinan lembaga terkait mengenai perkembangan

³⁸ Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

³⁹ Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁴⁰ Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

penyusunan Rancangan Undang-Undang dan/atau permasalahan yang dihadapi.

Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di tingkat Panitia Antardepartemen, Pemrakarsa dapat pula mengundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi di bidang sosial, politik, profesi, dan kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Ketua Panitia Antardepartemen melaporkan perkembangan penyusunan Rancangan Undang-Undang dan/atau permasalahan yang dihadapi kepada Pemrakarsa untuk memperoleh keputusan atau arahan.⁴¹ Ketua Panitia Antardepartemen menyampaikan perumusan akhir Rancangan Undang-Undang kepada Pemrakarsa, disertai dengan penjelasan secukupnya.⁴²

Dalam rangka penyempurnaan Rancangan Undang-Undang, Pemrakarsa dapat menyebarluaskan Rancangan Undang-Undang kepada masyarakat, untuk dijadikan bahan oleh Panitia Antardepartemen sebagai penyempurnaan Rancangan Undang-Undang.⁴³

Pemrakarsa menyampaikan Rancangan Undang-Undang kepada Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait untuk memperoleh pertimbangan dan paraf persetujuan, dengan mengutamakan harmonisasi konsepsi dan teknik perancangan perundang-undangan.⁴⁴

Penyampaian pertimbangan dan paraf persetujuan dari Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait diberikan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak Rancangan Undang-Undang diterima.⁴⁵

Dalam hal Pemrakarsa melihat adanya perbedaan di antara pertimbangan, Pemrakarsa bersama dengan Menteri menyelesaikan perbedaan tersebut dengan menteri/pimpinan lembaga terkait yang bersangkutan.⁴⁶

Apabila upaya penyelesaian tidak memberikan hasil, Menteri melaporkan secara tertulis permasalahan tersebut kepada Presiden untuk memperoleh keputusan.

⁴¹ Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁴² Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁴³ Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁴⁴ Pasal 14 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁴⁵ Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁴⁶ Pasal 16 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

Apabila Rancangan Undang-Undang tersebut sudah tidak memiliki permasalahan lagi baik dari segi substansi maupun dari segi teknik perancangan perundang-undangan, Pemrakarsa mengajukan Rancangan Undang-Undang tersebut kepada Presiden guna penyampaiannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Menteri.⁴⁷

Apabila Presiden berpendapat Rancangan Undang-Undang masih mengandung permasalahan, Presiden menugaskan Menteri dan Pemrakarsa untuk mengkoordinasikan kembali penyempurnaan Rancangan Undang-Undang tersebut. Rancangan Undang-Undang yang telah disempurnakan disampaikan oleh Pemrakarsa kepada Presiden dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya penugasan dengan tembusan kepada Menteri.⁴⁸

Terhadap Rancangan Undang-Undang yang disusun dan disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden menugaskan menteri yang tugas pokoknya membidangi substansi Rancangan Undang-Undang tersebut untuk mengkoordinasikan pembahasannya dengan Menteri dan menteri/lembaga pemerintah nondepartemen terkait.⁴⁹

Menteri yang ditugasi menyiapkan pandangan dan pendapat Pemerintah serta menyiapkan saran penyempurnaan yang diperlukan dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah, dengan berkoordinasi dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen terkait. Dalam hal terdapat perbedaan pendapat dalam penyiapan, Menteri dan menteri yang ditugasi melapor kepada Presiden untuk memperoleh keputusan atau arahan.⁵⁰

Pandangan dan pendapat Pemerintah serta Daftar Inventarisasi Masalah disampaikan kepada Presiden. Lalu Presiden menunjuk menteri yang mewakilinya untuk pembahasan di DPR dan menyampaikan penunjukan tersebut kepada Pimpinan DPR. Penunjukan menteri dan penyampaian pendapat Pemerintah kepada Pimpinan DPR disampaikan dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak surat Pimpinan DPR diterima.

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden memerintahkan penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

⁴⁷ Pasal 19 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁴⁸ Pasal 20 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁴⁹ Pasal 31 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁵⁰ Pasal 32 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

Undang.⁵¹ Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, menteri tersebut berkoordinasi dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait.⁵²

Setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan oleh Presiden, menteri bersangkutan menyusun Rancangan Undang-Undang mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.⁵³

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, Pemrakarsa membentuk Panitia Antardepartemen, yang tata cara pembentukan Panitia Antardepartemen, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah kepada Presiden berlaku mutatis mutandis ketentuan Bab II Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.⁵⁴

Demikian pula halnya dengan penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa dapat membentuk Panitia Antardepartemen, yang tata cara pembentukan Panitia Antardepartemen, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Presiden kepada Presiden berlaku mutatis mutandis ketentuan Bab II Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.⁵⁵

Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Gubernur atau Bupati/Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota.

Rancangan Peraturan Daerah dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan dengan surat pengantar Gubernur atau Bupati/Walikota kepada DPRD oleh Gubernur atau Bupati/Walikota.

⁵¹ Pasal 36 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁵² Pasal 37 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁵³ Pasal 38 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁵⁴ Pasal 39 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁵⁵ Pasal 39 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota.

Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD, sedangkan penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Apabila dalam satu masa sidang, Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁵⁶

Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional⁵⁷, sedangkan Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah Provinsi dan Program Legislasi Daerah Kabupaten/Kota.⁵⁸

Penyusunan Program Legislasi Nasional antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang Peraturan Perundang-undangan.⁵⁹

a. Tahap Persiapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

1) Persiapan Pembentukan Undang-Undang

⁵⁶ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

⁵⁷ Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Lihat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

⁵⁸ Pasal 32 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

⁵⁹ Pasal 20 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Rancangan Undang-Undang baik yang berasal dari DPR, Presiden, maupun dari DPD disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional. Rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD tersebut adalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional.⁶⁰

Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang hukum.⁶¹

Sedangkan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Serta rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat, yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah.

Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR, dengan penegasan tentang menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang di DPR. Selanjutnya DPR mulai membahas rancangan undang-undang tersebut, dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat Presiden diterima, dengan naskah yang diperbanyak oleh menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa.

Sedangkan Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden, dan Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas rancangan undang-undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat pimpinan DPR diterima.

Penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal DPR, sedangkan Penyebarluasan

⁶⁰ Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

⁶¹ Pasal 21 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden yang dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

Apabila dalam satu masa sidang, DPR dan Presiden menyampaikan rancangan undang-undang mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan undang-undang yang disampaikan oleh DPR, sedangkan rancangan undang-undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Konsepsi dan materi pengaturan Rancangan Undang-Undang yang disusun harus selaras dengan falsafah negara Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang lain, dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang tersebut.

Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang, yang memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Penyusunan Naskah Akademik tersebut dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian.⁶²

Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggung-jawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang.⁶³

2) Persiapan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden memerintahkan penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.⁶⁴ Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, menteri

⁶² Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁶³ Pasal 1 angka 7 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁶⁴ Pasal 36 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

tersebut berkoordinasi dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait.⁶⁵

Setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan oleh Presiden, menteri bersangkutan menyusun Rancangan Undang-Undang mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.⁶⁶

3) Persiapan Pembentukan Peraturan Pemerintah

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, Pemrakarsa membentuk Panitia Antardepartemen, yang tata cara pembentukan Panitia Antardepartemen, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah kepada Presiden berlaku mutatis mutandis ketentuan Bab II Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

4) Persiapan Pembentukan Peraturan Presiden

Demikian pula halnya dengan penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa dapat membentuk Panitia Antardepartemen, yang tata cara pembentukan Panitia Antardepartemen, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Presiden kepada Presiden berlaku mutatis mutandis ketentuan Bab II Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

5) Persiapan Pembentukan Peraturan Daerah

Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Gubernur atau Bupati/Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota.

Rancangan Peraturan Daerah dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan dengan surat pengantar Gubernur atau Bupati/Walikota kepada DPRD oleh Gubernur atau Bupati/Walikota. Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh DPRD

⁶⁵ Pasal 37 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

⁶⁶ Pasal 38 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota.

Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD, sedangkan penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Apabila dalam satu masa sidang, Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

b. Tahap Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan

1) Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang

Pembahasan rancangan undang-undang di DPR dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Sedangkan pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dilakukan dengan mengikutkan DPD.

Keikutsertaan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang hanya pada rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Keikutsertaan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang diwakili oleh komisi yang membidangi materi muatan rancangan undang-undang yang dibahas.

Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan, yakni rapat komisi/panitia/alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

Dalam hal keikutsertaan DPD pada pembahasan rancangan undang-undang, DPR memberitahukan DPD akan dimulainya pembahasan rancangan undang-undang tersebut. Lalu DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Rancangan undang-undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. Sedangkan rancangan undang-undang

yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.

Pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat hanya menerima atau menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam hal rancangan undang-undang mengenai penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang ditolak oleh DPR maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dinyatakan tidak berlaku, maka Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang, yang dilakukan dalam jangka waktupaling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan undang-undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Jika rancangan undang-undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan, dengan kalimat pengesahan: "Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" yang dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum Pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

2) Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur atau Bupati/Walikota, yang dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan, yakni dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas, hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah, dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan Peraturan Daerah ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Jika Rancangan Peraturan Daerah tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama, maka rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan, dengan kalimat pengesahannya berbunyi: "Peraturan Daerah ini dinyatakan sah" yang dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah ke dalam Lembaran Daerah.

3) Tahap Pengundangan dan Penyebarluasan

Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

- a) Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b) Berita Negara Republik Indonesia;
- c) Lembaran Daerah; atau
- d) Berita Daerah.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

- a) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b) Peraturan Pemerintah;
- c) Peraturan Presiden mengenai:
- d) pengesahan perjanjian antara negara Republik Indonesia dan negara lain atau badan internasional; dan
- e) pernyataan keadaan bahaya.

- f) Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Sedangkan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah. Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota, atau peraturan lain di bawahnya dimuat dalam Berita Daerah. Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah.

Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Pemerintah wajib menyebarluaskan Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia. Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan peraturan di bawahnya yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

B. Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

A. Judul

Judul Peraturan Perundang-undangan memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama Peraturan Perundang-undangan. Nama Peraturan Perundang-undangan

dibuat secara singkat dan mencerminkan isi Peraturan Perundang-undangan, yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diletakan di tengah margin tanpa diakhiri tanda baca.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 15 TAHUN 2002
TENTANG
TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG

Jika Peraturan Perundang-undangan mengalami perubahan, maka ditambahkan frase **perubahan atas** di depan nama Peraturan Perundang-undangan yang diubah tersebut.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 25 TAHUN 2003
TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 15
TAHUN 2002 TENTANG TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG

Jika Peraturan Perundang-undangan telah diubah lebih dari 1 (satu) kali, maka di antara kata **perubahan** dan kata **atas** disisipkan keterangan yang menunjukkan berapa kali perubahan tersebut telah dilakukan, tanpa merinci perubahan sebelumnya.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN
TENTANG
PERUBAHAN KETIGA ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ...

Dalam hal pencabutan peraturan perundang-undangan, maka pada judul Peraturan Perundang-undangan **disisipkan** kata **pencabutan** di depan nama Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 10 TAHUN 1985
TENTANG
PENCABUTAN UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 1970
TENTANG PEMBENTUKAN DAERAH PERDAGANGAN BEBAS
DAN
PELABUHAN BEBAS SABANG

Dalam hal penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) menjadi Undang-Undang, maka ditambahkan kata **penetapan** di depan nama Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan dan diakhiri dengan frase **menjadi Undang-Undang**.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 15 TAHUN 2003
TENTANG
PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2002 TENTANG PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA TERORISME MENJADI UNDANG-UNDANG

Dalam hal pengesahan perjanjian atau persetujuan internasional, maka pada judul peraturan perundang-undangan tersebut ditambahkan kata **pengesahan** di depan nama perjanjian atau persetujuan internasional yang akan disahkan.

Jika dalam perjanjian atau persetujuan internasional tersebut menggunakan bahasa Indonesia sebagai teks resmi, maka nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam bahasa Indonesia, yang diikuti oleh teks resmi bahasa asing yang ditulis dengan huruf cetak miring dan diletakkan di antara tanda baca kurung.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 1 TAHUN 1999
TENTANG
PENGESAHAN PERJANJIAN ANTARA REPUBLIK INDONESIA
DAN AUSTRALIA MENGENAI BANTUAN TIMBAL BALIK DALAM
MASALAH PIDANA
(*TREATY BETWEEN THE REPUBLIC OF INDONESIA AND
AUSTRALIA ON MUTUAL ASSISTANCE IN CRIMINAL MATTERS*)

Sedangkan jika dalam perjanjian atau persetujuan internasional, bahasa Indonesia tidak digunakan sebagai teks resmi, maka nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam bahasa Inggris dengan huruf cetak miring, dan diikuti oleh terjemahannya dalam bahasa Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 7 TAHUN 1997
TENTANG
PENGESAHAN *UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST ILLICIT
TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES,*
1998
(KONVENSI PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA TENTANG
PEMBERANTASAN PEREDARAN GELAP NARKOTIKA DAN
PSIKOTROPIKA, 1998)

B. Pembukaan

1. Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa dan

Pada pembukaan tiap jenis Peraturan Perundang-undangan sebelum nama jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan dicantumkan frase Dengan Rahmat Tuhan yang Maha Esa yang **ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin.**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan

Selanjutnya diikuti jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diletakkan di tengah margin serta diakhiri dengan tanda baca koma.

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

3. Konsiderans

Konsiderans diawali dengan kata **Menimbang**, yang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan Peraturan Perundang-undangan. Pokok-pokok pikiran tersebut memuat unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis yang menjadi latar belakang pembuatannya. Jika konsiderans memuat lebih dari satu pokok pikiran, maka tiap-tiap pokok pikiran dirumuskan dalam rangkaian kalimat yang merupakan kesatuan pengertian. Tiap-tiap pokok pikiran diawali dengan huruf abjad, dan dirumuskan dalam satu kalimat yang diawali dengan kata **bahwa** dan diakhiri dengan tanda baca titik koma. Jika konsiderans memuat lebih dari satu pertimbangan, rumusan butir pertimbangan terakhir berbunyi sebagai berikut :

Menimbang: a. bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua

lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan;

- b. bahwa untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan, maka negara Republik Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum perlu memiliki peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan;
- c. bahwa selama ini ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan hukum ketatanegaraan Republik Indonesia;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Konsiderans Peraturan Pemerintah pada dasarnya cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang yang memerintahkan pembuatan Peraturan Pemerintah tersebut, juga dapat memuat satu pokok pikiran yang isinya menunjuk pasal dari Undang-Undang yang memerintahkan pembuatannya.

Menimbang: bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Perlindungan Terhadap Korban dan Saksi dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat;

4. Dasar Hukum

Dasar hukum diawali dengan kata **Mengingat** yang memuat dasar kewenangan pembuatan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Peraturan Perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.

Peraturan Perundang-undangan yang akan dicabut, atau yang akan dibentuk, atau yang sudah diundangkan tetapi belum resmi berlaku, tidak dicantumkan sebagai dasar hukum.

Jika jumlah Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum lebih dari satu, maka urutan pencantuman perlu memperhatikan tata urutan Peraturan Perundang-undangan dan jika tingkatannya sama disusun secara kronologis berdasarkan saat pengundangan atau penetapannya.

Dasar hukum yang diambil dari pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditulis dengan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang berkaitan, dengan frase **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945** ditulis sesudah penyebutan pasal terakhir dan kedua huruf **u** ditulis dengan huruf kapital.

Sedangkan dasar hukum yang bukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak perlu mencantumkan pasal, tetapi cukup mencantumkan nama **judul** Peraturan Perundang-undangan,

dengan penulisan undang-undang, kedua huruf **u** ditulis dengan huruf kapital.

Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden perlu dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Jika dasar hukum memuat lebih dari satu Peraturan Perundang-undangan, tiap dasar hukum diawali dengan angka Arab 1, 2, 3, dan seterusnya, dan diakhiri dengan tanda baca titik koma.

- Mengingat:
1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 23A, dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 76; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3613);

5. Diktum

Diktum terdiri atas kata **Memutuskan**, kata **Menetapkan**, dan nama Peraturan Perundang-undangan. Kata **Memutuskan** ditulis seluruhnya dengan huruf kapital tanpa spasi di antara suku kata dan diakhiri dengan tanda baca titik dua serta diletakkan di tengah margin.

Pada Undang-Undang, sebelum kata **Memutuskan** dicantumkan frase **Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA dan PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA** yang diletakkan di tengah margin.

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
MEMUTUSKAN:

Pada Peraturan Daerah, sebelum kata **Memutuskan** dicantumkan frase **Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH ... (nama daerah) dan GUBERNUR/BUPATI/WALIKOTA ... (nama daerah)**, yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diletakkan di tengah margin.

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH SUMATERA UTARA
dan
GUBERNUR SUMATERA UTARA
MEMUTUSKAN:

Kata **Menetapkan** dicantumkan sesudah kata **Memutuskan** yang disejajarkan ke bawah dengan kata **Menimbang** dan **Mengingat**. Huruf awal kata **Menetapkan** ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua. **Nama yang tercantum dalam judul Peraturan Perundang-undangan** dicantumkan lagi setelah kata **Menetapkan** dan didahului dengan pencantuman jenis Peraturan Perundang-undangan tanpa frase **Republik Indonesia**, serta ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik.

Memutuskan:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG
 PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-
 UNDANGAN.

C. Batang Tubuh

Batang tubuh Peraturan Perundang-undangan memuat semua substansi Peraturan Perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal-pasal. Pada umumnya substansi dalam batang tubuh dikelompokkan dalam:

1. Ketentuan Umum;
2. Materi Pokok yang Diatur;
3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan);
4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan);
5. Ketentuan Penutup.

Dalam pengelompokan substansi sedapat mungkin dihindari adanya bab ketentuan lain-lain atau sejenisnya. Materi yang bersangkutan, diupayakan untuk masuk ke dalam bab-bab yang ada atau dapat pula dimuat dalam bab tersendiri dengan judul yang sesuai dengan materi yang diatur.

Substansi yang berupa sanksi administratif atau sanksi keperdataan atas pelanggaran norma tersebut, dirumuskan menjadi satu bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan.

Jika norma yang memberikan sanksi administratif atau keperdataan terdapat lebih dari satu pasal, sanksi administratif atau sanksi keperdataan dirumuskan dalam pasal terakhir dari bagian (pasal) tersebut.

Dengan demikian hindari rumusan ketentuan sanksi yang sekaligus memuat sanksi pidana, sanksi perdata, dan sanksi administratif dalam satu bab.

Sanksi administratif dapat berupa, antara lain, pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional. Sedangkan sanksi keperdataan dapat berupa, antara lain, ganti kerugian.

Pengelompokkan materi Peraturan Perundang-undangan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraph. Pengelompokkan materi dalam buku, bab, bagian, dan paragraf dilakukan atas dasar kesamaan materi. Urutan pengelompokan adalah sebagai berikut:

1. bab dengan pasal-pasal tanpa bagian dan paragraf;
2. bab dengan bagian dan pasal-pasal tanpa paragraf; atau
3. bab dengan bagian dan paragraf yang berisi pasal-pasal.

Buku diberi nomor urut dengan bilangan tingkat dan judul yang seluruhnya ditulis dengan huruf kapital.

BUKU KETIGA PERIKATAN

Bab diberi nomor urut dengan angka Romawi dan judul bab yang seluruhnya ditulis dengan huruf kapital.

BAB I KETENTUAN UMUM

Bagian diberi nomor urut dengan bilangan tingkat yang ditulis dengan huruf dan diberi judul. Huruf awal kata **bagian**, **urutan bilangan**, dan setiap kata pada **judul bagian** ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal kata partikel yang tidak terletak pada awal frase.

Bagian Kedua

Persiapan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden

Paragraf diberi nomor urut dengan angka Arab dan diberi judul. Huruf awal dari kata **paragraf** dan setiap kata pada **judul paragraf** ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal kata partikel yang tidak terletak pada awal frase.

Paragraf 1

Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim

Pasal merupakan satuan aturan dalam Peraturan Perundang-undangan yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat yang disusun secara singkat, jelas, dan lugas. Materi Peraturan Perundang-undangan lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas daripada ke dalam beberapa pasal yang masing-masing pasal memuat banyak ayat, kecuali jika materi yang menjadi isi pasal itu merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan. Pasal diberi nomor urut dengan angka Arab, huruf awal kata **pasal** yang digunakan sebagai acuan ditulis dengan huruf kapital.

Pasal dapat dirinci ke dalam beberapa ayat, yang diberi nomor urut dengan angka Arab di antara tanda baca kurung tanpa diakhiri tanda baca titik. Satu ayat hendaknya hanya memuat satu norma yang

dirumuskan dalam satu kalimat utuh. Huruf awal kata **ayat** yang digunakan sebagai acuan ditulis dengan huruf kecil.

Pasal 3

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- (3) Penempatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya.

Pasal 33

Dewan Perwakilan Rakyat memberitahukan Dewan Perwakilan Daerah akan dimulainya pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2).

Jika satu pasal atau ayat memuat rincian unsur, maka di samping dirumuskan dalam bentuk kalimat dengan rincian, dapat pula dipertimbangkan penggunaan rumusan dalam bentuk tabulasi. Dalam membuat rumusan pasal atau ayat dengan bentuk tabulasi hendaknya diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. setiap rincian harus dapat dibaca sebagai satu rangkaian kesatuan dengan frase pembuka;
2. setiap rincian diawali dengan huruf (abjad) kecil dan diberi tanda baca titik;
3. setiap frase dalam rincian diawali dengan huruf kecil;
4. setiap rincian diakhiri dengan tanda baca titik koma;

5. jika suatu rincian dibagi lagi ke dalam unsur yang lebih kecil, maka unsur tersebut dituliskan masuk ke dalam;
6. di belakang rincian yang masih mempunyai rincian lebih lanjut diberi tanda baca titik dua;
7. pembagian rincian (dengan urutan makin kecil) ditulis dengan abjad kecil yang diikuti dengan tanda baca titik; angka Arab diikuti dengan tanda baca titik; abjad kecil dengan tanda baca kurung tutup; angka Arab dengan tanda baca kurung tutup;
8. pembagian rincian hendaknya tidak melebihi empat tingkat. Jika rincian melebihi empat tingkat, perlu dipertimbangkan pemecahan pasal yang bersangkutan ke dalam pasal atau ayat lain.

Jika unsur atau rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian kumulatif, ditambahkan kata **dan** yang diletakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir. Jika rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian alternatif ditambahkan kata **atau** yang diletakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir. Sedangkan jika rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian kumulatif dan alternatif, ditambahkan kata **dan/atau** yang diletakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.

Pasal 46

- (1) Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:
 - a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - b. Peraturan Pemerintah;
 - c. Peraturan Presiden mengenai:

1. pengesahan perjanjian antara negara Republik Indonesia dengan negara lain atau badan internasional; dan
 2. pernyataan keadaan bahaya.
- d. Peraturan Perundang-undangan lain yang merupakan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- (2) Peraturan Perundang-undangan lain yang merupakan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Pasal 11

(1)

(2):

a.;

b.; (dan, atau, dan/atau)

c.:

1.;

2.; (dan, atau, dan/atau)

3.:

a);

b); (dan, atau, dan/atau)

c):

1);

2); (dan, atau, dan/atau)

3)

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum diletakkan dalam bab kesatu, jika dalam Peraturan Perundang-undangan tidak dilakukan pengelompokan bab, ketentuan umum diletakkan dalam pasal-pasal awal. Ketentuan umum dapat memuat lebih dari satu pasal yang berisi:

- a. batasan pengertian atau definisi;
- b. singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan;
- c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan.

Frase pembuka dalam ketentuan umum Undang-Undang berbunyi—**Dalam Undang-Undang ini yang dimaksudkan dengan:** sedangkan Frase pembuka dalam ketentuan umum Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang disesuaikan dengan jenis peraturannya.

Jika ketentuan umum memuat batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim lebih dari satu, maka masing-masing uraiannya diberi nomor urut dengan angka Arab dan diawali dengan huruf kapital serta diakhiri dengan tanda baca titik.

Kata atau istilah yang dimuat dalam ketentuan umum hanyalah kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal-pasal selanjutnya. Jika suatu kata atau istilah hanya digunakan satu kali, namun kata atau istilah itu diperlukan pengertiannya untuk suatu bab, bagian atau paragraf tertentu, maka dianjurkan agar kata atau istilah itu diberi definisi.

Jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali di dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut.

Karena batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah maka batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim tidak perlu diberi penjelasan, dan karena itu harus dirumuskan sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda.

Urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

- a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
- b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
- c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya diletakkan berdekatan secara berurutan.

2. Materi Pokok

Materi pokok yang diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokan bab, maka materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal-pasal ketentuan umum.

Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian, contoh:

- a. pembagian berdasarkan hak atau kepentingan yang dilindungi, seperti pembagian dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana:
 - 1) kejahatan terhadap keamanan negara;
 - 2) kejahatan terhadap martabat Presiden;
 - 3) kejahatan terhadap negara sahabat dan wakilnya;
 - 4) kejahatan terhadap kewajiban dan hak kenegaraan;
 - 5) kejahatan terhadap ketertiban umum dan seterusnya.
- b. pembagian berdasarkan urutan/kronologis, seperti pembagian dalam hukum acara pidana, dimulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi, dan peninjauan kembali.
- c. pembagian berdasarkan urutan jenjang jabatan, seperti Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung, dan Jaksa Agung Muda.

3. Ketentuan Pidana

Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan **penjatuhan pidana** atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau perintah. Dalam merumuskan ketentuan pidana perlu diperhatikan asas-asas umum ketentuan pidana yang terdapat dalam Buku Kesatu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, karena ketentuan dalam Buku Kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut Peraturan Perundang-undangan lain, kecuali jika oleh Undang-Undang ditentukan lain (Pasal 103 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).

Dalam menentukan lamanya pidana atau banyaknya denda perlu dipertimbangkan mengenai dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam masyarakat serta unsur kesalahan pelaku.

Ketentuan pidana ditempatkan dalam bab tersendiri, yaitu bab ketentuan pidana yang letaknya sesudah materi pokok yang diatur atau sebelum bab ketentuan peralihan. Jika bab ketentuan peralihan tidak ada, letaknya adalah sebelum bab ketentuan penutup.

Jika di dalam Peraturan Perundang-undangan tidak diadakan pengelompokan bab per bab, ketentuan pidana ditempatkan dalam pasal yang terletak langsung sebelum pasal-pasal yang berisi ketentuan peralihan. Jika tidak ada pasal yang berisi ketentuan peralihan, ketentuan pidana diletakkan sebelum pasal penutup.

Ketentuan pidana hanya dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Rumusan ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal-pasal yang memuat norma tersebut. Dengan demikian, perlu dihindari:

- a. pengacuan kepada ketentuan pidana Peraturan Perundang-undangan lain.
- b. pengacuan kepada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, jika elemen atau unsur-unsur dari norma yang diacu tidak sama; atau
- c. penyusunan rumusan sendiri yang berbeda atau tidak terdapat di dalam norma-norma yang diatur dalam pasal-pasal sebelumnya, kecuali untuk Undang-Undang tindak pidana khusus.

Jika ketentuan pidana berlaku bagi siapapun, maka subyek dari ketentuan pidana dirumuskan dengan frase **setiap orang**. Jika ketentuan pidana hanya berlaku bagi subyek tertentu, maka subyek itu dirumuskan secara tegas, misalnya, orang asing, pegawai negeri, saksi.

Sehubungan adanya perbedaan antara tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas apakah perbuatan yang diancam dengan pidana itu dikualifikasikan sebagai pelanggaran atau kejahatan.

BAB V KETENTUAN PIDANA

Pasal 33

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan. Pasal, dipidana dengan pidana kurungan paling lama, atau denda paling banyak Rp,00.
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah **pelanggaran**.

Rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas apakah pidana yang dijatuhkan bersifat kumulatif, alternatif, atau kumulatif alternatif.

Sifat kumulatif:

Setiap orang yang dengan sengaja menyiarkan hal-hal yang bersifat sadisme, pornografi, dan/atau bersifat perjudian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (7) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun **dan** denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Sifat alternatif:

Setiap orang yang dengan sengaja menyelenggarakan penyiaran tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dipidana dengan pidana

penjara paling lama 8 (delapan) tahun **atau** denda paling banyak Rp 800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah).

Sifat kumulatif alternatif:

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun **dan/atau** pidana denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 250.000.000,00 (dua ratus juta ratus lima puluh juta rupiah) pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya.

Hindari rumusan dalam ketentuan pidana yang tidak menunjukkan dengan jelas apakah unsur-unsur perbuatan pidana bersifat kumulatif atau alternative, contoh:

Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13 **dan** Pasal 14, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 10 (sepuluh) bulan.

Jika suatu Peraturan Perundang-undangan yang memuat ketentuan pidana akan diberlakusurutkan, ketentuan pidananya harus dikecualikan, mengingat adanya asas umum dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang menyatakan bahwa ketentuan pidana tidak boleh berlaku surut, contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkannya dan berlaku surut sejak tanggal 1 Januari 1976, kecuali untuk ketentuan pidananya.

4. Ketentuan Peralihan

Ketentuan peralihan memuat penyesuaian terhadap Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada pada saat Peraturan Perundang-undangan baru mulai berlaku, agar Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum.

Ketentuan peralihan dimuat dalam bab ketentuan peralihan dan ditempatkan di antara bab ketentuan pidana dan bab ketentuan penutup. Jika dalam Peraturan Perundang-undangan tidak diadakan pengelompokan bab, pasal-pasal yang memuat ketentuan peralihan ditempatkan sebelum pasal-pasal yang memuat ketentuan penutup.

Pada saat suatu Peraturan Perundang-undangan dinyatakan mulai berlaku, segala hubungan hukum yang ada atau tindakan hukum yang terjadi baik sebelum, pada saat, maupun sesudah Peraturan Perundang-undangan yang baru itu dinyatakan mulai berlaku, tunduk pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan baru.

Dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru, dapat dimuat pengaturan yang memuat penyimpangan sementara atau penundaan sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu. Penyimpangan sementara itu berlaku juga bagi ketentuan yang diberlakusurutkan. Jika suatu Peraturan Perundang-undangan diberlakukan surut, Peraturan Perundang-undangan tersebut hendaknya memuat ketentuan mengenai status dari tindakan hukum yang terjadi, atau

hubungan hukum yang ada di dalam tenggang waktu antara tanggal mulai berlaku surut dan tanggal mulai berlaku pengundangannya.

Contoh:

Selisih tunjangan perbaikan yang timbul akibat Peraturan Pemerintah ini dibayarkan paling lambat 3 (tiga) bulan sejak saat tanggal pengundangan Peraturan Pemerintah ini.

Mengingat berlakunya asas-asas umum hukum pidana, penentuan daya laku surut hendaknya tidak diberlakusurutkan bagi ketentuan yang menyangkut pidana atau pemidanaan. Penentuan daya laku surut sebaiknya tidak diadakan bagi Peraturan Perundang-undangan yang memuat ketentuan yang memberi beban konkret kepada masyarakat.

Jika penerapan suatu ketentuan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan ditunda sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu, ketentuan Peraturan Perundang-undangan tersebut harus memuat secara tegas dan rinci tindakan hukum dan hubungan hukum mana yang dimaksud, serta jangka waktu atau syarat-syarat berakhirnya penundaan sementara tersebut.

Contoh :

Izin ekspor rotan setengah jadi yang telah dikeluarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Tahun masih tetap berlaku untuk jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal pengundangan Peraturan Pemerintah ini.

Hindari rumusan dalam ketentuan peralihan yang isinya memuat perubahan terselubung atas ketentuan Peraturan Perundang-undangan lain. Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengertian

baru di dalam ketentuan umum Peraturan Perundang-undangan atau dilakukan dengan membuat Peraturan Perundang-undangan perubahan.

Contoh :

Pasal 35

Desa atau yang disebut dengan nama lainnya yang setingkat dengan desa yang sudah ada pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini dinyatakan sebagai desa menurut Pasal 1 huruf a.

5. Ketentuan Penutup

Ketentuan penutup ditempatkan dalam bab terakhir. Jika tidak diadakan pengelompokan bab, ketentuan penutup ditempatkan dalam pasal-pasal terakhir.

Pada umumnya ketentuan penutup memuat ketentuan mengenai:

- a. penunjukan organ atau alat perlengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
- b. nama singkat;
- c. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
- d. saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan penutup dapat memuat peraturan pelaksanaan yang bersifat:

- a. menjalankan (eksekutif), misalnya, penunjukan pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk memberikan izin, mengangkat pegawai, dan lain-lain;
- b. mengatur (legislatif), misalnya, memberikan kewenangan untuk membuat peraturan pelaksanaan.

Jika materi dalam Peraturan Perundang-undangan baru menyebabkan perlunya penggantian seluruh atau sebagian materi dalam Peraturan Perundang-undangan lama, di dalam Peraturan Perundang-undangan baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian Peraturan Perundang-undangan lama.

Rumusan pencabutan diawali dengan frase **Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku**, kecuali untuk pencabutan yang dilakukan dengan Peraturan Perundang-undangan pencabutan tersendiri. Demi kepastian hukum, pencabutan Peraturan Perundang-undangan hendaknya tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas Peraturan Perundang-undangan mana yang dicabut. Untuk mencabut Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dan telah mulai berlaku, gunakan frase **dicabut dan dinyatakan tidak berlaku**.

Jika jumlah Peraturan Perundang-undangan yang dicabut lebih dari 1 (satu), dapat dipertimbangkan cara penulisan dengan rincian dalam bentuk tabulasi.

Pasal 57

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku maka:

- a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat;
- b. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara dan Berita Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya

Undang-Undang Federal (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 1), sepanjang yang telah diatur dalam Undang-Undang ini; dan

- c. Peraturan Perundang-undangan lain yang ketentuannya telah diatur dalam Undang-Undang ini,

dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pencabutan Peraturan Perundang-undangan harus disertai dengan keterangan mengenai status hukum dari peraturan pelaksanaan, peraturan lebih rendah, atau keputusan yang telah dikeluarkan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.

Pasal 56

Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dibaca *peraturan*, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Peraturan Perundang-undangan hanya dapat dicabut dengan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Pencabutan Peraturan Perundang-undangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi itu dilakukan, jika Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi Peraturan Perundang-undangan lebih rendah yang dicabut itu.

D. Penutup

Penutup merupakan bagian akhir Peraturan Perundang-undangan dan memuat:

1. rumusan perintah Pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah;
2. penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Perundang-undangan;
3. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan; dan
4. akhir bagian penutup.

Rumusan perintah Pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan ... (jenis Peraturan Perundang-undangan) ... ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Rumusan perintah Pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Berita Negara Republik Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan... (jenis Peraturan Perundang-undangan) ... ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah atau Berita Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan... (jenis Peraturan Perundang-undangan) ... ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah (Berita Daerah).

Penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Perundang-undangan memuat:

1. tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan;
2. nama jabatan;
3. tanda tangan pejabat; dan
4. nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar dan pangkat.

Rumusan tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan diletakkan di sebelah kanan. Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf capital, pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma.

Contoh untuk pengesahan:

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Contoh untuk penetapan:

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Pengundangan Peraturan Perundang-undangan memuat:

1. tempat dan tanggal Pengundangan;
2. nama jabatan yang berwenang mengundang;
3. tanda tangan; dan
4. nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar dan pangkat.

Tempat tanggal Pengundangan Peraturan Perundang-undangan diletakkan di sebelah kiri (di bawah penandatanganan pengesahan atau penetapan). Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma.

Contoh:

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 16 Agustus 2013

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

AMIR SYAMSUDDIN

Jika dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari Presiden tidak menandatangani rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, maka dicantumkan kalimat pengesahan setelah nama pejabat yang mengundang yang berbunyi : **Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

Jika dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari Gubernur/Bupati/Walikota tidak menandatangani rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota, maka dicantumkan kalimat pengesahan setelah nama pejabat yang mengundang yang berbunyi : **Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.**

Pada akhir bagian penutup dicantumkan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, dan Berita Daerah beserta tahun dan nomor dari Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, dan Berita Daerah tersebut. Penulisan frase **Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, dan Berita Daerah** ditulis seluruhnya dengan huruf kapital.

Contoh:

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2007
NOMOR 106.

E. Penjelasan

Setiap Undang-Undang perlu diberi penjelasan, sedangkan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang dapat diberi penjelasan, jika diperlukan. Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian atau jabaran lebih lanjut dari norma yang diatur dalam batang tubuh. Dengan demikian, penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dijelaskan.

Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Oleh karena itu, hindari membuat rumusan norma di dalam bagian penjelasan. Dalam penjelasan dihindari rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan

Peraturan Perundang-undangan. Naskah penjelasan disusun bersama-sama dengan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Judul penjelasan sama dengan judul Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPR.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

B. Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Pers, 2006, Jakarta.

Attamimi, A. Hamid S, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Universitas Indonesia, 1990, Jakarta.

Attamimi, A. Hamid S, *Proses Pembuatan Perundang-undangan Ditinjau dari Aspek Filsafat: Materi Khusus Penyegaran Perancangan Perundang-undangan*, 1990, Semarang.

- Attamimi, A. Hamid S, dalam Muhammad, Saleh Asri, *Kompilasi Orasi Guru Besar Hukum Tata Negara*, Bina Mandiri Press, 2006, Pekanbaru.
- Ekatjahjana, Widodo, dan Sudaryanto, Totok, *Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, 2001, Bandung.
- Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum*, Kanisius, 1991, Jakarta.
- Indrati S, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, 2011, Jakarta.
- Kurdie, Nukthoh Arfawie, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, 2005, Yogyakarta.
- Kusumaatmadja, Mochtar, dan Sidarta, B. Arief, *Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, 2000, Bandung.
- Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, 2001, Yogyakarta.
- Mahfud MD, Moh., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, 2011, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, 2010, Jakarta.
- Manan, Bagir, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994, Padang.
- Manan, Bagir, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind.Hill.Co, 1992, Jakarta.
- Manan, Bagir, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, 1987, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Alumni, 1986, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, 2012, Bandung.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 1 TAHUN 1999
TENTANG
PENGESAHAN PERJANJIAN ANTARA REPUBLIK INDONESIA
DAN AUSTRALIA MENGENAI BANTUAN TIMBAL BALIK DALAM
MASALAH PIDANA
(*TREATY BETWEEN THE REPUBLIC OF INDONESIA AND
AUSTRALIA ON MUTUAL ASSISTANCE IN CRIMINAL MATTERS*)

Sedangkan jika dalam perjanjian atau persetujuan internasional, bahasa Indonesia tidak digunakan sebagai teks resmi, maka nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam bahasa Inggris dengan huruf cetak miring, dan diikuti oleh terjemahannya dalam bahasa Indonesia yang diletakan di antara tanda baca kurung.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 7 TAHUN 1997
TENTANG
PENGESAHAN *UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST ILLICIT
TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES,*
1998
(KONVENSI PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA TENTANG
PEMBERANTASAN PEREDARAN GELAP NARKOTIKA DAN
PSIKOTROPIKA, 1998)

B. Pembukaan

1. Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa dan

Pada pembukaan tiap jenis Peraturan Perundang-undangan sebelum nama jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan

BIOGRAFI PENULIS

Khalid, penulis buku ini lahir di Dalu Sepuluh-A Tanjung Morawa, 26 Maret 1975, adalah Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah IAIN Sumatera Utara. Menyelesaikan S1 di Fakultas Syari'ah Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Tahun 1999, dan S1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Tahun 2002, serta S2 Magister Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta Tahun 2002. Pada Tahun 2014 ini melanjutkan S3 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta.

Aktif menulis, meneliti dan mengikuti seminar, di antaranya; (1) Menulis Buku: *Hukum Tata Negara* Penerbit Wal Ashri Publishing, Tahun 2008. (2) Presenter dalam Seminar: *MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, diselenggarakan oleh Badan Pengembangan Kegiatan Ilmiah dan Penelitian Fakultas Syari'ah IAIN-SU, 24 Agustus 2006. (3) Presenter dalam Seminar: *Reposisi Lembaga Perwakilan (MPR, DPR, dan DPD) di Indonesia*, diselenggarakan oleh Badan Pengembangan Kegiatan Ilmiah dan Penelitian Fakultas Syari'ah IAIN-SU, 6 September 2006. (4) Nara Sumber terhadap Naskah Akademik *Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah*, diselenggarakan oleh Komisi II DPR RI di Aula USU, 19 Desember 2012. (5) Penulis Jurnal; *Pemenuhan Konstitusionalisme dalam Amandemen UUD 1945*, dalam Jurnal Citra Justicia, Volume VIII No. 3 September 2009, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Asahan, 2009. (6) Penulis Jurnal; *Kedudukan Wakil Menteri dan Wakil Kepala Daerah dalam Konstitusi*, dalam Jurnal Konstitusi, Volume I No. 1 November 2012, Penerbit Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2012. (7) Penulis Jurnal; *Dampak Pemekaran Daerah Terhadap Pembangunan Daerah (Studi Terhadap Pemekaran Daerah Pra Moratorium)*, dalam Jurnal Istishlah, Volume V No. 2 Juli - Desember 2012, Penerbit Fakultas Syari'ah IAIN Sumatera Utara, 2012. (8) Peneliti; *Kepemimpinan Dalam Islam: Suatu Tinjauan terhadap Kesadaran Hukum Masyarakat Muslim dalam Pemilihan Kepala Desa Deli Tua Kec. Namorambe Kab. Deli Serdang Periode 2009-2014*, Lemlit IAIN-SU, Tahun 2009. (9) Lokakarya: *Aspek-aspek Kebanksentralan dalam Perspektif Ketatanegaraan*, diselenggarakan oleh Bank Indonesia dan Mahkamah Konstitusi RI, Medan, 22 Juni 2006. (10) Pelatihan Sosialisator (*Training of Trainers*) Putusan MPR RI, diselenggarakan oleh MPR RI, di Provinsi Sumut, 25-29 Agustus 2006. (11) Lokakarya Dosen Kewarganegaraan Wilayah Provinsi

Sumut, diselenggarakan oleh Kodam I Bukit Barisan, Kodam I BB, 25-26 Juni 2008. (12) Penulis Artikel; *Perda Bermiansa Syari'at Versus Konstitusi dan Pancasila*, *Harian Analisa*, 11 Agustus 2006. (13) Penulis Artikel; *Teknologi Bukan Politik*, *Harian Analisa*, 26 Januari 2012. (13) Penulis Artikel; *Perang Elit Daerah*, *Harian Analisa*, 23 Pebruari 2012. (14) Penulis Artikel; *Komisi Yudisial dan Hilangnya Pengawas Hakim*, *Harian Analisa*, 16 Maret 2012. (15) Penulis Artikel; *Demonstrasi Bukan Perang*, *Harian Analisa*, 2 April 2012. (16) Penulis Artikel; *Rezim Otoriter Baru Penanganan Konflik*, *Harian Analisa*, 12 Mei 2012. (17) Penulis Artikel; *Mengembalikan Kekuatan Pancasila*, *Harian Analisa*, 1 Juni 2012. (18) Penulis Artikel; *Menjawab Konflik dengan Kebutuhan*, *Harian Analisa*, 11 Juli 2012.

ISBN 978-602-71624-2-6

